

Vem får jaga och fiska?

Historia, folkrätt och miljö

Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:79

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22428-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 3 april 2003 att tillkalla en utredare för att se över några jakt- och fiskefrågor i renskötselområdet. Samma dag förordnade statsrådet Ann-Christin Nykvist f.d. generalsekreteraren Sören Ekström som särskild utredare.

Sakkunniga och experter biträder utredningen. Sakkunniga är departementsrådet Birgitta Eilemar (Justitiedepartementet) och ämnesrådet Bjarne Örnstedt (Jordbruksdepartementet). Experter är förbundsordföranden Per Gustav Idivuoma (Svenska Samernas Riksförbund), gårdsbrukaren Håkan Jonsson (Sametinget), renägaren Lena Ruth Jonsson (Sametinget), chefsjuristen Lars-Göran Lövgren (Skogsindustrierna), generalsekreteraren Stefan Nyström (Sportfiskarna), handläggaren Lotta Samuelson (Världsnaturfonden), f.d. förbundsordföranden Bo Toresson (Svenska Jägareförbundet), ombudsmannen Börje Waldebring (Lantbrukarnas Riksförbund) och programchefen Tomas Willebrand (Sveriges Lantbruksuniversitet). Carina Nyström (Jägarnas Riksförbund) deltog i utredningens arbete fram till våren 2005. Hon ersattes då av marknadschefen Solveig Larsson.

Hovrättsassessorn Nina Nordengren och näringshandläggaren Bror Saitton är sekreterare respektive biträdande sekreterare i utredningen.

Utredningen publicerade i februari 2005 ett delbetänkande, *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen*. I detta lämnade professorn och f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, f.d. hovrättsrådet Mauritz Bäärnhjelm, jur. dr. Kaisa Korpijaakko Labba samt chefsjuristerna Fredrik Bonde/Lars-Göran Lövgren och förbundsjuristen Håkan Weberyd i fristående rättsutlåtanden sin syn på frågan om jakt- och fiskerätten i området. Avsikten var att rapporterna skulle utgöra ett viktigt diskussionsunderlag.

Utredningen har nu inhämtat ytterligare rapporter om historia, folkrätt och miljö. Docenten i historia, Lennart Lundmark har skrivit en rapport om Jakt och fiske i Lappmarken och västra Jämtlands län under 300 år. Gudmundur Alfredsson (professor i internationell rätt och föreståndare för Raoul Wallenberginstitutet), Mattias Åhrén (jurist och ledare för Samerådets människorättsavdelning) och Göran Ternbo (kansliråd i Jordbruksdepartementet) har skrivit varsin folkrättsligt inriktad rapport om samernas rätt till jakt och fiske. Slutligen har docenten Lennart Nyman och handläggaren Lotta Samuelson, Världsnaturfonden WWF skrivit en rapport om ut hålligt nyttjande av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet. Vi publicerar dessa rapporter i detta delbetänkande. Syftet är att sprida kunskap om viktiga förutsättningar för våra kommande förslag. Dessa kommer alltså att publiceras i vårt slutbetänkande i december 2005.

Stockholm i september 2005

Sören Ekström

/Nina Nordengren

/Bror Saitton

Innehåll

1	Jakt och fiske i Lappmarken och västra Jämtlands län under 300 år	9
	Av Lennart Lundmark, docent i historia	
	Giller och snaror	10
	Småvilt och rovdjur.....	12
	Rättigheter före 1749.....	13
	”Svenskt folk” i Lappmarken	14
	Ny nybyggesförordning	16
	Oklara gränser.....	17
	Få tvister nybyggare-samer	18
	Lappskattelanden försvinner	20
	Svårfångad praxis.....	22
	Rätten ”förutsatt”	24
	Sammanfattning	27
	Källor och litteratur	29

2	Ursprungsfolkens markrättigheter och kulturella rättigheter enligt internationell rätt.....	31
	Av Gudmundur Alfredsson, professor i internationell rätt vid Lunds universitet och föreståndare för Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Medlem av FN:s underkommission för främjande och skydd av mänskliga rättigheter och FN:s arbetsgrupp för minoriteter	
	Inledning.....	31
	Mänskliga rättigheter och icke-diskriminering på lika villkor	32
	Särskilda bestämmelser för minoriteter i de internationella instrumenten och i tidigare rättspraxis	34
	Särskilda åtgärder.....	35
	Autonomi.....	38
	Individuella rättigheter och grupprättigheter	41
	Några sammanfattande kommentarer.....	42
3	Jakt och fiske i ett globalt perspektiv	45
	Av Göran Ternbo, kansliråd i Jordbruksdepartementet	
	Bakgrund.....	45
	Nationella rättsregler	45
	Internationella rättsregler	48
4	Samernas rätt till jakt och fiske enligt folkrätten	59
	Av Mattias Åhrén, jurist och ledare för Samerådets människorättsavdelning	
	Samernas traditionella områden	59
	Samiska jakt- och fiskerättigheter som en del av skyddet för den samiska kulturen.....	59
	Samisk egendomsrätt till jakt och fiske	63

Självbestämmanderätten	69
Urfolksrättigheter under utveckling.....	72
Sammanfattning och avslutande kommentarer.....	73
5 Uthålligt nyttjande av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet	77
Av docent Lennart Nyman och Lotta Samuelson, Världsnaturfonden WWF	
5.1 Fjällens och de fjällnära områdenas ekosystem.....	77
Geologi	77
Klimat	77
Biologi	78
Djurarternas invandringshistoria.....	79
Ekosystemen – fördelningen av land- och vattenlevande djur.....	81
5.2 Mänsklig påverkan på renskötselområdets ekosystem.....	83
5.3 Uthålligt nyttjande av vilt och fisk	87
Generellt om uthålligt nyttjande	87
Teori och praktik	89
Maximum Sustained/Sustainable Yield – MSY (maximal uthållig avkastning).....	89
Kvot, ansträngning eller tröskelbeskattning?	90
5.4 Produktionens och avkastningens storlek.....	91
Viltet.....	92
Fiskarna	95
5.5 Jaktens och fiskets påverkan på rödlistade arter	100
5.6 Hur kan man åstadkomma ett uthålligt nyttjande av vilt och fisk i renskötselområdet?	102
Styrande dokument	102
Förslag till åtgärder som kan åstadkomma ett uthålligt nyttjande av vilt och fisk inom ren- skötselområdet.....	104
5.7 Förslag till litteratur.....	112

Bilaga

Kommittédirektiv115

1 Jakt och fiske i Lappmarken och västra Jämtlands län under 300 år

Av Lennart Lundmark, docent i historia

Man har ålagt historien uppgiften
att fälla domar över det förflutna
för att vägleda samtiden
till gagn för kommande tider.
Föreliggande arbete har inte vågat ta på sig
så betydande uppgifter. Det vill bara tala om
hur det egentligen var.

Leopold von Ranke (1824)

Det är svårt att fastställa omfattningen av jakt och fiske i Norrlands inland under äldre tid. Lösryckta uppgifter ger sällan vederhäftig historisk kunskap. Först från 1800-talet finns någorlunda kontinuerlig information från tillförlitliga observatörer. En viktig källa är landshövdingarnas femårsberättelser.¹ De är sammanställda på basis av uppgifter från tjänstemän, kronofogdar och andra. Från 1859 finns också skogsstyrelsens årsredogörelser baserade på skogstjänstemännens uppgifter.² Den grundläggande studien är fortfarande Sven Ekmans innehållsrika "Norrlands jakt och fiske" från 1910.³

Fiskets betydelse kan knappast överskattas. Det bedrevs huvudsakligen med nät och not och var helt avgörande för en stor del av befolkningen.⁴ Landshövding efter landshövding betonar att fisket är absolut oundgängligt för överlevnaden i Lappmarken, särskilt för fattigare samer och nybyggare.⁵

¹ Från 1820 till 1905 finns landshövdingarnas redogörelser för länens tillstånd tryckta i Bidrag till Sveriges offentliga statistik (BiSOS) serie H. För Jämtlands del är de nyutgivna under senare år som "Jämtland och Härjedalen...", 1999 samt "Industrisamhällets...", 2000. Femårsberättelserna anges i fortsättningen enbart med LF, länsbokstav och årtal (t ex LF BD 1885).

² BiSOS, serie Q. Citeras i fortsättningen som SS samt årtal.

³ Omtryckt i faksimil 1983

⁴ Redan under senare delen av 1500-talet bytte samerna i Lappmarken sitt pälsverk mot bland annat ansenliga mängder hampa. Lundmark 1982

⁵ Se t ex LF BD 1822, 1828

För Jämtlands del var omdömena mer återhållsamma. Landshövdingens rapporter under 1800-talet kan sammanfattas med ”det var bättre förr”.⁶ Anledningen till det försämrade fisket ansågs vara flottningen och dess anläggningar samt hänsynslöst fiske under lek-tiden. Men det är tveksamt om fiskets roll var annorlunda i Jämtland än i Lappmarken. Länsstyrelsen i Jämtland propagerar intensivt för fiskodling och kan ha nedvärderat det naturliga fiskets betydelse av den anledningen.

Det bör också understrykas att tvister om fiskevatten är relativt vanliga i domböckerna fram till mitten av 1800-talet.⁷

Giller och snaror

Jakt – eller snarare fångst – bedrevs vanligen med hjälp av giller, flakar, falltaksfällor, fångstbåsar, nät, fångstgropar, självs-kott, tänger och så småningom saxar. Särskilt vanliga var snaror som kunde sättas ut i oerhörda mängder. Dessa fångstredskap hade en långt större betydelse än lodbössorna.

Det mest eftertraktade viltet var sällsynt. Vildren förekom bara fläckvis efter mitten av 1700-talet. I slutet på 1800-talet fanns den bara kvar i små bestånd i Härjedalen och längst uppe i nordligaste Sverige.⁸ Bävern var i stort sett utjagad i hela området redan i början av 1800-talet.⁹

Älg fanns förmodligen i Lappmarken i forntiden, men inte under senare delen av 1500-talet. Då förekom älghudar i skinnhandelsregistren enbart hos ”Ångermanna lappar”, dvs. i nordligaste Ångermanland.¹⁰ I Åsele lappmark hittar man notiser om älghudar i domböcker under senare delen av 1600-talet.¹¹ Enstaka älgar kan ha strövat längre upp i Lappmarken, men några bestånd fanns inte där förrän under senare delen av 1800-talet.

Ett problem för älgen var att man kunde ränna ikapp den på skidor under snörika vintrar, särskilt om det bildats skare. När älgen

⁶ LF Z 1843–1905

⁷ Att gå igenom alla domböcker för Lappmarken och Jämtland-Härjedalen är ett gigantiskt arbete. Numera finns dock så pass mycket återgivet i rättegångsinlagor och forskarrapporter att man kan bilda sig en ganska god bild av de allmänna förhållandena.

⁸ Se karta ur Ekman, Bilaga 1. Med ”försvunnen” eller ”utrotad” menas här att arten inte förekom i bestånd som fortplantade sig i området.

⁹ Den sista bävern i Sverige ansågs ha dödats vid Mattisudden utanför Jokkmokk 1867 eller 1868. Ekman 1910, s 211

¹⁰ Observationen gjordes i samband med ett arbete om Lule lappmark där alla skattelängder för Lappmarken granskades. Lundmark 1982

¹¹ Dombok Åsele 1664, 1680, RA

sjönk samman av utmattning sköt man den eller slog ihjäl den med en yxa. Jakten på skidor medförde att älgbestånden varierade kraftigt. I Jämtland var det ont om älg under 1820- och 1830-talet. I slutet av 1850-talet var den talrik, men efter den stora snöintern 1860–61 i stort sett utrotad.¹² Tio år senare beskrivs tillgången som riklig och 1876 konstaterar skogsstyrelsen att älgjakten på skidor minskar år för år och ersätts av jakt med hund under lovlig tid.¹³

Älgens invandring i Norr- och Västerbotten är tämligen väl dokumenterad av länsstyrelserna och skogsstyrelsen.¹⁴ Under 1850-talet visade sig de första älgarna i Lycksele socken. Från Blajkfjäll i Stensele och från Vilhelminafjällen rapporteras livskraftiga bestånd 1875 och 1876.¹⁵ Men vintern 1877–78 var snörik och huvuddelen av stammen utplånades av tjuvjakt. Det ledde till en fridlysning 1879. Efter en stark tillväxt av älgbeståndet upphävdes fridlysningen 1887. Åren närmast därefter var snörika och älgstammen började åter krympa. Därför beslutades om en ny fridlysning 1895. Den varade till 1900. Därefter kan älgstammen betraktas som stabil i hela Västerbotten.

I Norrbotten uppehöll sig en fast stam älgar mellan Kalix älv och Ängesån 1872. Sju år senare fanns älgerna dessutom i Täreändö och Gällivare socknar. Fridlysning påbjöds 1879. Den första älgerna i Jukkasjärvi redovisas 1880, då fanns också två älgar i Pajala samt ett bestånd i Täreändö. Samma år rapporteras att stammen växte i Gällivare samt att älg hade setts flera gånger i Jokkmokks och i Arjeplogs socknar. Älgerna uppgavs vara ”allmänt spridd från kusten ända upp i fjälllandet” 1893 då fridlysningen upphävdes i Norrbotten.

Myndigheterna klagade ständigt över att respekten för jaktlagar och förordningar i stort sett var obefintlig i Lappmarken och Jämtland. Trots det fälldes ett inte obetydligt antal tjuvjägare i domstol under senare delen av 1800-talet. Främst blev de gripna på grund av att de angavs av grannar och bekanta. Tidvis fanns särskilda älgpoliserna. På länsnivå och i socknarna bildades allt fler jaktvårdsföreningar från 1870-talet och framåt. De utsåg frivilliga uppsyningsmän, som fick myndigheternas stöd för att bekämpa tjuvjakten. Dessutom utfäste landsting och socknar belöningar till dem som avslöjade tjuvjakt på älg.

¹² Ekman 1910, s 32

¹³ SS 1870, 1876

¹⁴ LF BD och AC 1870–1905, SS 1878–1891

¹⁵ SS 1875, 1876

Småvilt och rovdjur

I sina femårsberättelser behandlar landshövdingarna respektive ”näring”. Som sådan ger de inte småviltsjakten särskilt högt betyg. Tillgången på småvilt var mycket ojämn. Detta måste man hålla i minnet när man möter enstaka sifferuppgifter om att enorma mängder fraktats till marknader på olika håll. Året därpå kunde hönsfågel och hare vara praktiskt taget försvunna från markerna. Men ”under goda fågelår [i Lappmarken] hängiver sig i stort sett hela den manliga befolkningen åt skytte och fångst”, skriver landshövdingen i Norrbotten 1890.¹⁶ Med ”fångst” menas här främst snarning. Men flera landshövdingar understryker att näringen inte är ”beständig”. Tillgången på småvilt är ojämn även i vår tid, men växlingarna kan ha varit större när jakten inte reglerades och enorma mängder snaror sattes ut under ”fågelåren”.

Från 1860-talet börjar en viss sportjakt förekomma. I särskilt Jämtland fick den tämligen stor omfattning mot slutet av seklet.¹⁷ Vid den tiden såldes en hel del ripa till utlandet under goda år. Till Storbritannien fraktades fågel via Norge.¹⁸ Landshövdingen i Norrbotten påpekar 1890 att ripfångsten kan vara en avsevärd förvärvskälla men förhållandena ”är långt ifrån konstanta” och landshövdingen i Jämtland anser att tillgången på vilt är mycket medelmåttig med avseende på de stora arealer det rör sig om.¹⁹

Jakten på småvilt gav extrainkomster, men utan tillsats av fett var det magra småviltet knappast någon eftertraktad föda. Det vanliga var att man kokade soppa på det och i bästa fall kunde lägga i lite potatis eller några klimpar av mjöl.

Från mitten av 1800-talet redovisar länsstyrelserna utbetalade skottpengar för rovdjur. Man kan anta att statistiken är tämligen rättvisande eftersom jägarna knappast ville gå miste om inkomsten. Några inskränkningar i rätten att jaga rovdjur fanns inte i det område som angår oss här, det bör närmast ha betraktats som en plikt.²⁰ Under den första femårsperioden redovisas följande siffror för de tre länen sammanslagna.²¹ Då dödades 384 björnar, 148 vargar, 148 lodjur, 636 järvar och 7 424 rävar. Till detta skall läggas 5 588 hermeliner i Norr- och Västerbotten samt 2 551 rovfåglar i Jämtland.

¹⁶ LF BD 1890

¹⁷ LF AC 1900, LF Z 1905

¹⁸ LF BD 1890

¹⁹ LF BD 1890, LF Z 1905

²⁰ Ekman 1910, passim.

²¹ Perioden 1856–1860. Redovisad i LF BD 1860, LF AC 1860, LF Z 1880

Pälsverket från rovdjur kunde ge en vacker extraslant, men någon ”näring” var jakten knappast. Samer jagade de stora rovdjuren intensivt för att skydda renhjordarna.²² Räv, mård och hermelin jagades för skinnen skull. Dessutom gav ekorrskinn inkomster. Men pälsdjursjakten under 1700- och 1800-talet var ändå relativt obetydlig jämfört med storhetstiden under andra hälften av 1500-talet.²³

Rättigheter före 1749

Den äldsta samhällsorganisation vi känner till hos samerna brukar kallas siida-samhället. Det bestod av ett antal byområden där familjerna utnyttjade olika resurser beroende på årstiden. Ett byråd beslutade om vilka som skulle få vistas inom byns gränser och var respektive familjegrupp skulle fiska, jaga etc.²⁴

När kronans fogdar började agera i Lappmarken blev de enskilda familjerna skatteobjekt. Till att börja med angavs vilka fiskevatten respektive same skattade för. Fiskskatten blev sedan en schablonsumma.²⁵ Lappbyn blev skatteenhet 1695 och samerna fick själva fördela skatten inom byn.

Vid mitten av 1500-talet gjorde kustbönderna långa fiskefärder upp mot fjällen. De kunde vistas ett 20-tal mil in i Lappmarken i någon månad.²⁶ Detta betraktade samerna som ett intrång. Inte heller kronan var särskilt trakterad av böndernas fjällfiske. Den tidens härskare såg helst att var och en ägnade sig åt ”sin egen” näring.

Omkring 1560 mångfaldigades skatten för böndernas fiske i ”fjällträsk”. Det gjorde att fiskefärderna blev färre. Tendensen förstärktes på 1600-talet då missväxter och knektutskrivningar ledde till folkbrist i kustlandet.²⁷ Undantaget var Torne lappmark där böndernas fiske i fjällsjöarna fortsatte i större skala några decennier in på 1700-talet.²⁸ De sjöar som låg i gränstrakterna mellan kustbygd och lappmark var föremål för ständiga tvister. Detta ledde till att lappmarksgränsen drogs upp i mitten av 1700-talet.²⁹

²² Se till exempel LF BD 1852

²³ Lundmark 1982

²⁴ Lundmark 1982, s 67 ff

²⁵ Se dock den inventering som gjordes i Umeå lappmark 1609. Norrlands handlingar. Lappmarken 1609:5, RA

²⁶ Göthe 1929, s 1 (Umeå lappmark); Bylund 1956, s 33 (Pite lappmark); Hultblad 1968, s 158 f (Lule lappmark); Arell 1977, s 127 ff (Torne lappmark)

²⁷ Göthe 1929, s 4 ff

²⁸ Arell 1977, s 127 ff, s 144 ff, s 164 ff

²⁹ En undersökning av lappmarksgränsens tillkomst och betydelse lämnades till Gränsdragningskommissionen för renbetesområdet 25/2 2005.

När den svenska häradsrätten började döma i Lappmarken döptes samernas familjeområden till lappskatteländ.³⁰ Dessa lappskatteländ utgjorde ett system för landbesittning och landindelning inom lappbyns ram. Rätten till landet var tämligen stark och kunde jämföras med böndernas skattemannarätt. Men systemet var med nödvändighet flexibelt på grund av renskötselns instabilitet.

Under 1600- och 1700-talet fick samer så kallad inrymning på sitt skatteländ av häradsrätten och hade ensamrätt till jakt och fiske på landet.³¹ Många tvister om fiskerätt samer emellan finns registrerade i domböckerna. Mellan skatteländ kunde det finnas allmänningsområden. Där var jakt och fiske fritt för så kallade sprintarlappar, dvs. samer utan skatteländ.

Från omkring 1700 ville länsstyrelsen ta hela kontrollen över lappskatteländ. Häradsrätten kämpade emot, men fick ge upp vid seklets slut. Sedan började lappskatteländ betraktas som kronojord, innehavarnas särskilda rättigheter försvagades och försvann efterhand.

”Svenskt folk” i Lappmarken

I samband med gruvdriften under senare delen av 1600-talet väcktes tanken att lösa transportproblemen genom att ”svenskt folk” fick bosätta sig i Lappmarken. I myndigheternas ögon var ett lappskatteländ orimligt stort jämfört med en vanlig bondes ägor. Därför ansågs det fullt i sin ordning att samer fick avstå odlingsbara delar till nybyggare.

Kungl. Maj:t utfärdade 1673 och 1695 kungörelser för att locka folk från kustbygden att bosätta sig som odlare i Lappmarken.³² Villkoren var ganska obestämt utformade. Myndigheterna trodde att samer och nybyggare kunde samexistera utan konflikter eftersom de skulle ägna sig åt skilda näringar. Samerna hade en så stark rätt till sina skatteländ att de inte såg det som ett hot att nybyggare fick bruka smärre, odlingsbara delar av landet.

³⁰ En redogörelse för lappskatteländens historia lämnas till Gränsdragningskommissionen för renbetesområdet 31/5 2005. Frågan behandlas mer ingående i boken ”Lappskatteländens historia” som beräknas utkomma under första kvartalet 2006.

³¹ Inrymning kunde också kallas immission eller införsel. I sin vidaste mening innebar det att en myndighet satte någon i besittning av något (oftast jord). Ordet i sig anger inte vilken typ av rättighet mottagaren fick, det berodde på vilken myndighet som gjorde inrymningen och på vilka villkor.

³² Tryckta i Poignant 1872, s 33 f, s 35 f

Förordningarna gav varken jakt- eller fiskerätt åt nybyggarna. Myndigheterna underströk att dessa rättigheter var samernas och att nybyggarna skulle ägna sig åt jordbruk och nötboskapsskötsel. I den mån de ville jaga och fiska fick de försöka komma överens med samerna. Landshövdingen i Västerbotten skriver 1722 att nybyggaren inte får ”utan lappmannens vilja bruka mera, än vad som han till åker och äng upprödjat och det som skattelappen dessutom i skog och vatten honom tillåter”.³³ Detta verkar ha fungerat ganska bra. Tvister mellan samer och nybyggare om fiske (eller jakt) förekommer knappast under 1600-talet och första hälften av 1700-talet. Kustböndernas fiske i Lappmarken drogs däremot ganska ofta inför häradsrätten.

Även om landshövdingarna redan under 1700-talet började hävda att lappskattelanden var kronojord ifrågasatte de inte samernas överordnade jakt- och fiskerätt.³⁴ Gabriel Gyllengrip skriver 1739 att nybyggare och samer skall försöka samsas om fisket i Lappmarken. Men om ”de därom intet kunna åsämjas, kan intet betagas ägaren, nämligen lappmannen dess ägande rättighet, såvida lapplandet intet är övergivet”.³⁵ Tre år senare skriver samme landshövding att nybyggarna inte skall ägna sig för mycket åt jakt och fiske ”vilket näringsätt dock allena lappmännen tillhör”.³⁶ Även den inflytelserika Direktionen för Lappmarkens ecklesiastikverk underströk vid samma tid att jakt och fiske enligt plakaten 1673 och 1695 ”endast tillhör lappmännen”.³⁷

Angående förhållandena i Jämtland-Härjedalen presenterades ett mycket stort material av parterna i det så kallade Skattefjällsmålet. Någon forskning som går utöver detta material har det inte funnits utrymme för här. Samerna på skattefjällen hade av allt att döma samma rättighet till jakt och fiske som samerna i Lappmarken. Utifrån det omfattande utredningsmaterialet drog Högsta Domstolen 1981 slutsatsen att samerna hade ensamrätt till fiske på skattefjällen före 1886 års lag. Jakt nämns inte uttryckligen i dokumenten, men man får anta att detsamma gällt för den.³⁸

³³ Göthe 1929, s 327

³⁴ Det enstaka undantaget var landshövding Jacob Grundel som 1726 hävdade att lappskattelanden är skattejord. Han blev genast tillrättavisad av Kammarkollegium, som påpekade att Lappmarken enligt dess mening var kronojord. Kammarkollegii arkiv. Kansliet. Protokoll A I a, Vol 134. 20/7 1726, f 4633-4635, RA

³⁵ Dombok Lycksele 1739. Se även Göthe 1929, s 319

³⁶ Cit. Göthe 1929, s 415

³⁷ Cit. Göthe 1929, s 423

³⁸ Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1981: 235

Ny nybyggesförordning

En ny och betydligt mer detaljerad nybyggesförordning för Lappmarken utfärdades 1749.³⁹ Där fortsatte myndigheterna att visa sin avoga inställning till nybyggarnas jakt och fiske. Paragraf 8 inleds med att ”nybyggares vidlyftiga fikande och farande i skogarna efter vilt [...] har hittills mycket hindrat Jordens och Landets uppodlande”. Lappallmogen skattar för sådant och ”nogsamt medhinner, att fånga och skjuta allt det vilt, som under namn av dyrare skinnvaror kommer”. Nybyggare har ”hädanefter sig ej vidare därmed att befatta än allenast inom en halv mil från deras hemvist”. Inte ens i förhållande till andra nybyggare fick nybyggaren ”tillägna sig något enskilt ägande rättighet till något djur- och fågelfänge [...] utan nyttja det gemensamt”. Men var och en som tog upp ett nybygge skulle ”där fiskevatten finnas, äga frihet, att fiska till husbehov” (§ 14).

Förordningen innebar inte att samerna förlorade någon jakt- och fiskerätt, inte ens inom den halvmil som låg närmast nybygget. Tidigare hade nybyggare fått fiska enbart efter tillstånd av den som innehade lapps kattelandet. Nu kunde nybyggaren få rätt att fiska till husbehov inom halvmilen med stöd av förordningen, men någon ensamrätt fick han inte. Allt skulle ske ”utan intrång” i samens rätt.⁴⁰ Fiskets skulle enbart vara ett stöd till nybygget, särskilt under frihetsåren då själva anläggningsarbetet ägde rum.

Men odlingsintresset vägde tyngre än jakt och fiske. Den ofta refererade striden om Lapträsket i Arvidsjaurs socken är ett illustrativt exempel.⁴¹ Vid sjön hade en skogssame sitt huvudviste. Där fanns också två nybyggare. Samen anmälde nybyggarna för intrång i hans fiske vid flera tillfällen under 1770-talet. Häradsrätten gav samens rätt. Sedan ville nybyggarna bygga en kvarn vid bäcken som rann ut i sjön och därefter dika ut sjön för att vinna åkermark. Då segrade jordbruksintresset, sjön sänktes, fisket förstördes och samens tvingades flytta sitt huvudviste till annan plats. Från senare delen av 1700-talet och framåt vann nybyggarna i regel de mål där de kunde hänvisa till jordbruksintresset.

³⁹ Tryckt i Poignant 1872, s 37 ff

⁴⁰ Dombok Lycksele 1750, 1751. Se även Göthe 1929, s 404 f.

⁴¹ Den grundläggande framställningen är Bylund 1956, s 231 ff

Oklara gränser

Nybyggesprojektet i Lappmarken fick inte den välordnade utformning som var kronans avsikt. Därför kan det vara missvisande att ställa beteckningen nybyggare mot beteckningen same efter 1749. Det är långt ifrån säkert att alla som betalade lappskatt var samer som levde på renskötsel. Många samer synade in ett nybygge på sitt lappskatteländ, men fortsatte att betala lappskatt. Efter frihetsåren förekom det inte sällan att renskötaren/nybyggaren betalade både lappskatt och nybyggesskatt. Då var det lättare att skydda området från intrång av andra.

Det var inte ovanligt att en same hade nötboskap och viss odling på sitt lappskatteländ i flera år innan han insynade ett nybygge.⁴² En annan variant var att en renskötare som insynat ett nybygge fortsatte med enbart renskötsel under lång tid utan att bry sig om sina plikter som nybyggare. (Då skulle han förlora nybygget, men tillsynen och tillämpningen av föreskriften var sällan särskilt noggrann.) Far och son kunde bruka ett område tillsammans för både ren- och nötboskapskötsel. Fadern stod för lappskatten, sonen för nybyggesskatten. Nybyggarnas största tillgång var ofta en renhjord. Ibland skötte de den själva, ibland fanns den som skötesrenar hos någon annan.

Så kallade fiskarlappar kunde vara tämligen fast bosatta. De var dessutom ofta initiativtagare till nybyggen. Först slog de sig ned vid en givande fiskesjö, sedan kunde de skaffa sig några getter och kanske en ko samt successivt bygga hus. Efter en period på kanske 10–20 år insynades området som ett nybygge.⁴³ I skogstrakterna fanns knappast några nybyggen som inte hade renar och knappast några lappskatteländ utan viss odling och/eller nötboskap.

Att de administrativa beteckningarna långt ifrån alltid motsvarade verkligheten bekräftas av specialjordeboken 1825.⁴⁴ För Åsele lappmark skriver kronofogden: ”Öde lämnade lappland, för vilka nybyggare numera betala lappskatt, finnes inom Åsele lappmarks alla socknar”. För Umbyns lappby antecknar han: ”Består av 20 stycken lappland, av vilka endast fyra innehavas av lappar, men de övriga av nybyggare, mest i Lycksele socken, och vilka tillsammans med lapparna erlægga [skatt] ”.

⁴² Se till exempel Laestadius 1833, s 210, 246, 404

⁴³ Exemplet bygger på Bylund 1956, s 9, 112, 210 ff

⁴⁴ Specialjordebok 1825. Västerbottens län, Vol. 3. Lappmarkerna, RA.

Länsstyrelsen hade under hela 1700-talet (med det angivna undantaget 1726) ifrågasatt häradsrättens behandling av lappskatteländ och bland annat kallat den ”ett ofog”⁴⁵. Häradsrätten menade å sin sida att länsstyrelsens intrång i hanteringen av lappskatteländ var olagliga och borde ställas ”under aktors tilltal”.⁴⁶ Omkring sekelskiftet 1800 segrade länsstyrelsen i maktkampen och kunde mota ut häradsrätten från behandlingen av lappskatteländ.

Det fanns inga lagar och förordningar om hur länsstyrelsen skulle hantera lappskatteländ. Därför blev administrationen tämligen godtycklig. I Västerbotten tog länsstyrelsen ifrå samenskatteländet om han förlorade sina renar. I Norrbotten utfärdades inrymningar med villkoret att samerna måste lämna land et kunde användas till något ”nyttigare” än renskötsel.

På skattefjällen i Jämtland-Härjedalen övertog länsstyrelsen inrymningarna några decennier tidigare än i Lappmarken.⁴⁷ Där blev utvecklingen en annan. När avvitringen inleddes 1820 förlorade samerna stora områden, som blev tillagda enskilda hemman. Efter protester avbröt Kungl. Maj:t avvitringen 1841 och beslutade att skattefjäll måste avsättas för samernas behov. Följden blev att det utfärdades upplåtelsebrev till enskilda samer på deras rätt till ett visst skattefjäll. De juridiska frågorna kring innebörden av dessa upplåtelser var kärnan i Skattefjällsmålet. Ingen av parterna ifrågsatte dock att samerna hade ensamrätt till jakt och fiske på skattefjällen både före och efter 1841. Det förekom också att samer upplät dessa rättigheter till andra. Under 1860-talet började länsstyrelsen begränsa samernas upplåtelse rätt i inrymningsresolutionerna.⁴⁸

Få tvister nybyggare-samer

När en nybyggare i Lappmarken fick insyna ängsmark till slåtter långt från nybygget kunde han inte förmenas rätt till fiske ”intill de stränder där han idkar höslog eller odling”.⁴⁹ I Arjeplog fick en nybyggare rätt att fiska på över en mils avstånd från nybygget 1822. Men han fick inte någon ensamrätt.⁵⁰

⁴⁵ Cit. Olofsson 1974, s 339

⁴⁶ Härads hövding C F Furtenbach i Dombok, Arjeplog 1794.

⁴⁷ NJA 1981:72

⁴⁸ NJA 1981:236

⁴⁹ Bylund 1956, s 270

⁵⁰ Dombok. Arjeplog 1822

Vid en tvist om fisket vid Gullön i Storavan 1840 ville nybyggaren ha ensamrätt till fisket inom en fjärdedels mil från nybygget. Häradsrätten tog direkt avstånd från detta försök att skaffa sig monopol. Den grundläggande principen var att innehavaren av lappskatteland hade den egentliga fiskerätten även om fiskevattnet kunde brukas gemensamt. Men nybyggare kunde få ensamrätt till fiske från stranden vid själva nybygget. Principen att lappskatteländet rätt var överordnad ”följdes alltid av de dömande och decisiva myndigheterna när fiskerättstvister anhängiggjordes hos dem”.⁵¹ Denna slutsats gäller Pite lappmark fram till mitten av 1800-talet.

För Torne lappmarks del har Arell konstaterat att det inte förekom några tvister mellan nybyggare och samer om fisket under perioden 1730–65. Under perioden 1780–1809 ökar tvisterna mellan nybyggare och samer, men häradsrätten ger inte nybyggare ensamrätt till fisket gentemot samer. Tvisterna under perioden 1840–78 utspelar sig enbart nybyggare emellan.⁵² En genomgång av domböckerna för Gällivare 1820–1845 visar att det inte förekom några fisketvister där under den perioden.⁵³

Filip Hultblad har granskat domböckerna för Lule lappmark och redovisat dem i notisform.⁵⁴ Mellan 1711 och 1851 gäller 37 tvister enbart innehavare av lappskatteland. I 27 av fallen ålägger häradsrätten parterna att samsas om vattnet. (Det utesluter inte att de är tillbaka nästa år med samma tvist.)⁵⁵ I tio fall ogillas den ena partens talan.⁵⁶ Mål mellan lappskattelandsinnehavare och nybyggare är sällsynta, men i två fall angående ett laxfiske i Lule älv uppmanas parterna att samsas.⁵⁷

I Lule lappmark är mål om jakt ytterst sällsynta i häradsrätten. I ett fall tvistar samer om vildrensjakt. Ett fall gäller den halvmil där nybyggaren har rätt att jaga, i ett annat anmäler en nybyggare en same för att ha ”gjort åverkan på skogen med giller”. En nybyggare

⁵¹ Dombok. Arvidsjaur 1840. Bylund 1956, s 268 f.

⁵² Arell 1977, s 145 f, s 168 ff, s 181 ff. Om tvister i Torne lappmark se även Korpjaakko-Labba 1994, s 129 (1741), s 145 (1737), s 154 (1758) där häradsrätten förespråkar förlikning samt s 168 (1758) då ena parten utestängs från fisket. I samtliga mål förekommer endast samer. En kaplan förbjuds göra intrång på samernas fiske 1758, s 168.

⁵³ Nilsson 1998, s 83

⁵⁴ Hultblad 1968, s 354 ff

⁵⁵ Beläggen finns i Dombok. Jokkmokk 1711, 1712, 1714, 1715, 1731, 1732 (2 st), 1735, 1737 (2 st), 1747, 1753, 1754 (2 st), 1756, 1758, 1759, 1761, 1762, 1767, 1771, 1785, 1792, 1794, 1795, 1838, 1851

⁵⁶ Dombok. Jokkmokk 1712, 1733, 1774, 1762, 1766, 1777, 1824, 1825, 1826, 1827

⁵⁷ Dombok. Jokkmokk 1799, 1806

åläggs att inskränka sina giller för vildrenar med snaror och spjut eftersom de även drabbar tamrenar.⁵⁸

Det bör noteras att en same sålde halva brukningsrätten till sitt lappskatteländ med fiskerätten i sjöar samt fågel- och djurfångstställen till en klockare 1788. En annan same sålde sin andel i fisket på ett lappskatteländ till en nybyggare 1803.⁵⁹

Lappskatteländen försvinner

Rättigheterna till jakt och fiske var tämligen välordnade under 1700-talet och ett stycke in på 1800-talet. Den som hade ett lappskatteländ hade den överordnade rätten till jakt och fiske på landet. Denna rätt kunde inskränkas genom att en nybyggare som inrymts på en del av landet fick rätt att jaga och fiska till husbehov, dock inte längre än en halv mil från nybygget. Genom att syna in slätterängar längre från nybygget kunde nybyggaren få fiskerätt även där. Men han hade aldrig ensamrätt, annat än möjligen till fisket från stranden vid det egna nybygget. Mellan lappskatteländen fanns allmänningsland. I domboksmaterialet finns inga tecken på att någon fälltts för att ha jagat eller fiskat på allmänningsland.

Sedan länsstyrelsen tagit över hanteringen av lappskatteländen förändrades hela rättighetssystemet i Lappmarken. Men processen blev utdragen och lappskatteländen avskaffades inte av samma anledning överallt.⁶⁰ Man kan ange åtminstone fyra anledningar till att lappskatteländ försvann ur skattelängderna: 1) en same synade in ett nybygge på sitt lappskatteländ, 2) ett land blev öde, men länsstyrelsen inrymde ingen ny innehavare, 3) samnen berövades skatteländet därför att han förlorat sina renar (Västerbotten) eller därför att länsstyrelsen ansåg att det kunde användas till ”något nyttigare” (Norrbotten), 4) samerna själva övergav systemet med lappskatteländ på grund av förändringar i renskötseltekniken.

Avvecklingen av lappskatteländen var först fullbordad längst i norr. I Torne lappmark fanns inga lappskatteländ 1882, inte heller i Gällivare.⁶¹ Här kan man inte utesluta att den invandring av Kauto-

⁵⁸ Dombok. Jokkmokk 1712, 1756, 1776

⁵⁹ Dombok. Jokkmokk 1788, 1803.

⁶⁰ Frågan kommer att behandlas utförligt i boken ”Lappskatteländens historia” (utkommer i början av 2006)

⁶¹ Riksdagen 1886. Bihang till riksdagens prot. 2 saml. 2 avd. 1 band. Uppgifterna är hämtade från den så kallade 1882 års lapputredning. Man bör inte underskatta dess kompetens. Ordförande var Norrbottens landshövding H A Widmark. Han var uppvuxen i Norrbotten

keinosamer som inletts efter 1852 kan ha spelat en viktig roll. Deras extensiva renskötselteknik kunde knappast förenas med det gamla lappskattelandsystemet.

I Jokkmokk fanns en del av det gamla systemet kvar 1882. Samerna fördelade vissa land inom byn ”efter gammal sedvana”. I andra delar av Norrbotten var indelningen i lappskatteländ högst levande trots att länsstyrelsen slutat att utfärda inrymningar 1862. I Arjeplog anges 38 land vara i bruk i en längd som gjordes upp i samband med avvitrningen 1884.⁶² Inrymningarna var från tiden före 1862, men många var ”villkorliga”, dvs. innehavaren måste lämna landet om länsstyrelsen krävde det. I Arvidsjaur och Malå fanns 36 lappskatteländ registrerade 1882.

I Västerbotten tillämpades indelningen i lappskatteländ fram till 1886 års renbeteslag. Då slutade en del samer att respektera lappskatteländen, medan andra ville behålla dem. Det ledde till motsättningar och oreda i renskötseln. För att skapa ordnade förhållanden fick lappfogden 1898 en möjlighet att återinföra lappskatteländen i så kallade byordningar.⁶³ Detta skedde och renskötseln i Västerbotten blev åter ordnad. Men länsstyrelsen hade slutat att utfärda nya inrymningar på lappskatteländ 1897. Några år in på 1920-talet var ungefär hälften av de samer som stod upptagna för lappskatteländ döda eller hade upphört med renskötsel, men ingen fick inrymmas i deras ställe. Detta orimliga tillstånd ledde till att lappskatten avskaffades 1928. Då försvann också de sista resterna av indelning i lappskatteländ.

Endast den som innehade ett lappskatteländ kunde ha någon ensamrätt till jakt och fiske. Landshövdingen i Västerbotten skrev till Kungl. Maj:t 1828 att praxis i länet blivit att den som förlorar sina renar också går miste om sitt lappskatteländ ”där han har tillgång till ”fiske, fågel, djurfångst”.⁶⁴

och utbildad lantmätare. Han var 1861–1873 anställd vid Norrbottens läns ekonomiska kartverk. En avsevärd del av den tiden ägnade han åt att kartlägga Lappmarken.

⁶² Listan är återgiven i Prawitz 1967, ”Odlingsgränsen”, s 56 ff

⁶³ I 1898 års renbeteslag (9 §) står att ”lapparna inom byn” skall lämnas tillfälle att uppgöra förslag till byordning. Länsstyrelsen, kronobetjäningen och lappfogdens skall yttra sig och sedan fastställa byordningen. Böter på 1–200 kronor kand sedan utdömas vid överträdelse. I 1928 års renbeteslag (§ 11) var samernas inflytande inskränkt. Byordningen skulle ”utfärdas av Konungens befallningshavande efter lapparnas hörande”. Böterna för överträdelse sattes där till 2–500 kronor.

⁶⁴ Brevet återgivet i Prawitz 1966, s 26. Landshövding af Schmidt tyckte inte att detta var något bra system, men enligt egen uppgift tillämpade han det utan att veta när och varför det en gång införts. Han hade då varit landshövding i 11 år.

I takt med att lapps katteländen försvann blev jakten och fisket i Lappmarken formellt sett fritt. Det utslöt inte att det fanns överenskommelser, som gjordes upp lokalt eller regionalt. Enligt den riksomfattande fiskestadgan av år 1852 var fisket fritt ”i de delar av större insjöar till vilka strandägarerätten sig icke sträcker” (§ 1) samt på hemman som är anlagda på kronomark där delning, dvs. avvitrning, icke har skett. (§ 6)⁶⁵ Jaktstadgan av år 1864 hade en liknande innebörd.⁶⁶ Där står (§ 4) att ”på oavvittrad skog samt oss och kronan vid avvitrning i de norra länen tillfallen överloppsmark” är jakten ”tillsvidare fri för varje svensk man”. Men om det är ”annorledes bestämt” genom urminnes hävd så gäller detta. (§ 5)

Hela Lappmarken var oavvittrad. Frågan om urminnes hävd gavs inte någon betydelse i sammanhanget. ”Något särskilt förbehåll rörande lapparnas jakträtt förekommer icke därstädes [d vs i lagen], utan synes deras urgamla rätt hava bortglömts”, konstaterade 1915 års jakt- och fiskerisakkunniga.⁶⁷

I Jämtland-Härjedalen hade lappskatten avskaffats redan 1893. Men där hade samernas rätt markerats när de tilldelades skattefjäll efter 1841.

Svårfångad praxis

Här uppstår en viktig fråga. Vissa lapps katteland avvecklades inte officiellt förrän 1928, men hur länge hade innehavarna en enskild jakt- och fiskerätt? I existerande referat av domböcker kan man hitta en del svar, men det bör understrykas att de inte är uttömmande eftersom tidigare undersökningar inte varit inriktade på just den frågan.

Nils Arells genomgång av häradsrättens utslag i Torne lappmark 1840–78 tyder på att indelningen i lapps katteland var under upplösning där vid den tiden. Sjön Kelottijärvi hade ända sedan

⁶⁵ SFS 1852:30

⁶⁶ SFS 1864:6

⁶⁷ Utredningen tillsattes ursprungligen för att överväga vissa fridlysningsfrågor. Detta skedde 1915, alltså 29 efter det att 1886 års renbeteslag trätt i kraft. Flera av förhållandena både före och efter lagens tillkomst bör ha varit bevarade i levande minne vid den tiden. I utredningen ingick bland andra jägmästare Arvid Montell från Luleå. Han var en mycket god kännare av Lappmarken och hade bland annat 1910 deltagit i en av de kommissioner som undersökte renbetet i Torne lappmark. Till utredningen knöts också Lennart Berglöf, som ända fram till 1940-talet var regeringens främste expert på samefrågor. Efterhand fick utredningen allt fler uppgifter inom jakt- och fiskeområdet. Dess betänkanden fick beteckningen SOU 1922:16 (jakt) och SOU 1923:58 (fiske). Utredningens arkiv (7 volymer) finns i Riksarkivet, signum YK 202.

1600-talet givit namn åt ett vidsträckt lapps katteland, som fått sin särskilda rätt bekräftad i tvister bland annat 1740, 1758 och 1760. En klockare i Maunu ville syna in sjön under sitt nybygge 1843. Då beskrevs den som ”krono och odisponerad”. Samma år behandlades sjön Sautosjärvi vid tinget. Även den hade varit centrum i ett lapps katteland i mitten av 1700-talet. Nu beskrevs även den som ”krono och odisponerad”. Några tvister om vildrenar förekommer även under perioden. Arell drar slutsatsen: ”Gällande praxis var tydligen att de vildrenar, som kom in på byns område, delades mellan [lapp]bymedlemmarna.”⁶⁸

I Lule lappmark avgjordes ett mål 1827 enligt principen om att innehavaren av lapps katteland hade den övergripande rätten till fiske. Fem år senare fick en same rätt att ”begagna sitt gamla fiske” när han kom ner från fjällen. I ett mål 1838 hävdar en innehavare ensamrätt till fiske på sitt lapps katteland. Häradsrätten rekommenderar förlikning enligt vedertagna normer. Förlikning enligt de gamla principerna för rätten på lapps katteland ingås även i ett mål 1851.⁶⁹

Som tidigare nämnts upprätthöll häradsrätten lapps kattelandets rätt vid en tvist om fiske i Storavan i Pite lappmark 1840. Erik Bylund har också observerat fiskefrågorna i en del av länsstyrelsens inrymningar av nybyggare i det området under 1850-talet. Vid en inrymning i Arvidsjaur 1853 får nybyggaren rätt till husbehovsfiske i vissa sjöar, men inget nämns om ensamrätt. Detsamma gäller inrymningar i Arjeplog de två följande åren.⁷⁰

Vi kan alltså konstatera att lapps kattelandens särskilda rätt respekteras i en del mål vid häradsrätter i Norrbotten ännu under 1850-talet. Sådana utslag kan ha förekommit även senare.

I Västerbotten levde lapps kattelanden kvar längst, men vi har ingen forskning som ger någon information om hur häradsrätten behandlade jakt- och fiskerätten under senare delen av 1800-talet. Det är mycket tidsödande att ta reda på om det ens är möjligt att finna några svar. I stort sett hela länsstyrelsens arkiv försvann vid Umeå stadsbrand 1888. I de få inrymningar som är bevarade från senare delen av 1800-talet nämns inte jakt- och fiskerätt, men den kan ha varit ”förutsatt”. För att ta reda på om problemet är lösbart måste man gå igenom alla domböcker för området och perioden samt ha turen att finna rätt sorts mål i protokollen. Enstaka domstolsutslag kan också ha tagits fram i lokalhistoriska undersökningar

⁶⁸ Arell 1973, s 183 ff, citatet s 186

⁶⁹ Hultblad 1968, s 393, s 397, s 399, s 423 med hänvisning till domböckerna för respektive år

⁷⁰ Bylund 1956, s 271

av studiecirklar eller enskilda amatörforskare. En inventering av sådana studier kan eventuellt ge utdelning.

Att jakten och fisket i Lappmarken ansågs bli fritt när lappskattelanden försvann är anledningen till att myndigheterna inte engagerade sig nämnvärt i frågan. Men att samernas rätt "glömts bort" i jaktstadgorna betydde inte att de ansågs vara rättslösa i förhållande till staten. I förarbetet till 1873 års avvittringsstadga betonade flera juridiskt högt kvalificerade riksdagsmän att samerna hade en rätt, som kronan inte fick kränka.⁷¹ I Första kammaren underströk juristen Karl Hasselrot att kronan inte har "fullständig äganderätt till Lappmarkens jord". Mark kan inte överlåtas till nybyggarna "med bättre rätt än Kronan själv äger den, och i detta avseende med en inskränkt rätt".⁷² Juristen Fredrik von Sydow framhöll att "Kronan själv icke har full och oinskränkt dispositionsrätt till dessa marker. Kronan har nämligen redan förut upplåtit en del av denna dispositionsrätt till lappbefolkningen".⁷³

I andra kammaren framhöll justitierådet Richard Carlén att kronan inte har rätt att avvittra i Lappmarken som på andra platser därför att den inte får "kränka lapparnas rätt". Han menade att "svenska statens rätt att till enskilda bortskänka skogstrakter i lappmarken måste inskränkas av statens skyldighet mot lapparna att uppfylla deras rättsanspråk på detta land".⁷⁴ Även juristen Aron Philipson understryker att samerna har den äldsta rätten i Lappmarken och kronan "kan icke avhända sig bättre rätt än vad den själv äger".⁷⁵ Men i den avvittringsstadga som utfärdades samma år manifesteras än en gång myndigheternas ointresse för jakt- och fiskefrågorna. De nämns över huvud taget inte i stadgan.

Rätten "förutsatt"

I anslutning till de svenska samernas rättigheter i Norge hamnar jakten och fisket sent omsider på regeringens och riksdagens dagordning. Frågan nämndes helt kort i samband med ett lagförslag som föll 1871, men återkom i debatten inför den lag som trädde i

⁷¹ SFS 1873, nr 26. Stadgan var inte lag i den meningen att den lagstiftande församlingen fått ta ställning till texten. Regeringen bröt bara ut två delfrågor och lät riksdagen behandla dem. Sedan utfärdade Kungl. Maj:t stadgan. Inte heller i avvittringsstadgan för Luleå lappmark 1850 nämns jakt och fiske.

⁷² Riksdagen 1873. FK I, s 442

⁷³ Riksdagen 1873. FK I, s 437

⁷⁴ Riksdagen 1873. AK II, s 247

⁷⁵ Riksdagen 1873. AK II, s 255

kraft 1883. Där heter det att ”å de trakter, vilka vartdera rikets lappar efter gammal sedvana hitintills hava besökt” hade de rätt till ”jakt och fiske lika med rikets egna undersåtar”. I Norge gällde detta månaderna maj–september. Kort därefter avlämnades det betänkande som låg till grund för 1886 års renbeteslag. Där står att 1883 års lag gäller ”ej allenast norska flyttlappar under deras uppehåll härstädes, men jämväl de svenska, mellan rikena flyttande lapparna, då dessa vistas här i landet.”⁷⁶

Betänkandet observerade också att samernas rätt till jakt och fiske i Lappmarken inte varit reglerad i lag under senare delen av 1800-talet. Det skriver att samerna av ålder utövat jakt och fiske på den mark där de vistas. ”Deras befogenhet därtill har inom lagstiftningen varit snarare förutsatt än uttryckligen erkänd. Efter gällande rätt är fördenskull omfånget av nämnda befogenhet obestämt och tarvar att närmare angivas”.⁷⁷ Därför borde samernas rättighet att jaga och fiska på ”de för lapparna avsatta land” skrivas in i lagen. Detta gjordes också i 1886 och 1898 års renbeteslagar.

Den provisoriska odlingsgränsen hade fastställts 1871 och den definitiva 1890. Trots detta skedde inga förändringar i praxis när 1886 och 1898 års renbeteslagar trädde i kraft. Samerna hade redan före 1886 års lag kunnat utöva jakt och fiske ”å enskild mans ägor opåttalt av denne”.⁷⁸ Den bofasta befolkningen fortsatte att uppfatta jakten som fri. ”Kännedomen om renbetesförfattningarnas specialstadganden synes ha vunnit föga utredning bland den bofasta befolkningen”, skriver 1915 års jakt- och fiskerisakkunniga. Inte ens de tjänstemän som tillsatts för att övervaka lagarna kände till dem, enligt utredningen. Denna okunskap verkar ha funnits även på högsta länsnivå. Landshövdingen i Norrbotten skriver 1890 att ”i länets avlägsna fjälltrakter ligga oerhörda vidder av bästa ripmark öppna för varje svensk jägare”.⁷⁹ Fem år senare skriver en ny landshövding i samma län att villebrådet inom Lappmarken betraktas som ett ”commune bonum” [en allmän egendom] och att det skall bli bättre ordning när avvitrningen är avslutad. Han verkar helt omedveten om att jakten ovanför odlingsgränsen är reglerad i en nio år gammal lag.⁸⁰

I Jämtland-Härjedalen hade landshövdingen åren närmast före 1905 agerat helt enligt lagen: ”Inom renbetslanden utarrenderas rätt till jakt

⁷⁶ Riksdagen 1886. Bihang till protokoll 2 saml. 2 avd. 1 band, s 77

⁷⁷ A.a, s 105

⁷⁸ SOU 1922:16, s 84

⁷⁹ LF BD 1890

⁸⁰ LF BD 1895

och fiske på de områden där dessa förmåner ej anses böra reserveras uteslutande för lapparnas behov." Avgifterna på 28 795 kronor hade redovisats till jämtländska lappväsendets fond.⁸¹

Sedan Lappmarken blivit avvittrad kunde jaktstadgan från 1864 inte ens formellt återopas som ett medgivande för fri jakt. Till detta kom renbeteslagarna 1886 och 1898, som fastslog samernas ensamrätt till jakt på vissa områden. I 1912 års jaktlag lade man dessutom till en förtydligande formulering om att jakten bara var fri "på oavvittrad mark, som ej blivit till lapparnas uteslutande begagnande anvisad" (§ 7).⁸²

Men det fick ingen effekt förrän något år in på 1920-talet, skriver 1915 års jakt- och fiskerisakkunniga. "Allt intill senaste tid [1922], då viss ändring härutinnan försports, har intet åtgjorts för att göra allmänheten uppmärksam på gällande föreskrifter, vilka även delvis synes hava varit tjänstemännen främmande".⁸³ Det borde ytterligare markeras att jakten inte var fri i Lappmarken, menade utredningen. Så skedde också genom att man ändrade jaktlagen 1927 och tog bort alla hänvisningar till fri jakt på oavvittrad mark i paragraf 7.⁸⁴ Året därpå kom den nya renbeteslagen, vilket bör ha gett samernas särskilda rättigheter ytterligare genomslag hos tjänstemän och befolkningen i övrigt.

Fiskerätten förändrades på i stort sett samma sätt som jakträtten. När lappskatteländen försvunnit kunde man hänvisa till 1852 års fiskeristadga som föreskrev att hemman hade fritt fiske på allmänna kronovatten "till dess delning [avvittring] skett".⁸⁵ Detta gällde Lappmarken, i Jämtland hade samerna även i fråga om fiske en starkare ställning på sina skattefjäll efter 1841.

I 1896 års fiskerilag betonades i paragraf 13 att "för lapparnas rätt till fiske i vissa delar av riket gäller vad särskilt är stadgat" (dvs. i renbeteslagen 1886).⁸⁶ Men i Lappmarken verkar de som ville fiska fritt ha skjutit paragraf 7 i samma lag i förgrunden. Där fanns samma formulering som i 1852 års stadga om att fisket var fritt för hemman som var anlagda på oavvittrad mark. Enligt 1915 års jakt- och fiske-sakkunniga tolkades denna paragraf ibland som om fisket var fritt så länge minsta del av en socken var oavvittrad.⁸⁷ Även ifråga om

⁸¹ LF Z 1905

⁸² SFS 1912:289

⁸³ SOU 1922:16, s 84

⁸⁴ SFS 1927:434

⁸⁵ SFS 1852:30

⁸⁶ SFS 1896:42

⁸⁷ SOU 1923:58, s 76

fisket blev förhållandena mer lagenliga under 1920-talet och när den nya renbeteslagen trätt i kraft 1928.

I dag är älgjakten i Lappmarken en stor fråga och man skulle kunna tänka sig att detta gällde också när älgen etablerade sig i området kring sekelskiftet 1900. Det har inte gått att hitta några särskilda tecken på att så var fallet. Fridlysningsperioderna gällde såväl samer som bofasta. Den lovliga jakten inskränktes till någon enstaka vecka i september. Den gällde för alla kategorier på den mark där de hade jakträtt.

Men innehavarna av vissa upplåtelser på kronomark fick ingen rätt till älgjakt. Beteckningen på upplåtelse varierade, men deras ställning kan närmast jämföras med arrendatorers i andra delar av Sverige. Undantag för älgjakt gjordes redan i själva upplåtelseerna som utfärdades under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.⁸⁸ I 1912 års jaktlag (§ 6) infördes att innehavare av skogstorp eller odlingslägenhet på kronojord i de nordligaste länen inte hade rätt att jaga älg.⁸⁹ På grund av att upplåtelseerna fått en del nya beteckningar ändrades detta 1927 till att förbudet mot älgjakt gällde innehavare av ”skogstorp, odlingslägenhet, kolonat eller fjällägenhet”.⁹⁰

Sammanfattning

En översikt över administrativ och rättslig praxis angående samernas jakt och fiske kan lämpligen delas in i ett antal skeden.

1) Före senare delen av 1600-talet fördelade samerna själva jaktmarker och fiskevatten inom lappbyns ram. Bönder från den odlade bygden gjorde från medeltiden och framåt fiskefärder långt upp i Lappmarken. Dessa avtog i takt med att kronan beskattade dem allt hårdare och när det blev brist på manfolk i kustlandet under 1600-talet.

2) Från mitten av 1600-talet utfärdades inrymningar på lappskatteland av häradsrätten. De gav innehavaren ensamrätt till resurserna på landet. Detta gällde både Lappmarken och de jämtländska skattefjällen. När kolonisation av ”svenskt folk” började tillåtas och uppmuntras av kronan gavs nybyggarna ingen egen jakt och fiske rätt. De fick försöka komma överens med innehavaren av lappskattelandet.

⁸⁸ En redogörelse för de varierande upplåtelseformerna kommer att överlämnas till Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet 31/4 2005.

⁸⁹ SFS 1912:289

⁹⁰ SFS 1927:434

3) När ett nytt nybyggesplakat för Lappmarken utfärdades 1749 fick nybyggaren rätt att jaga och fiska till husbehov inom en halv mils avstånd från nybygget. Men han fick aldrig ensamrätt. Innehavaren av lappskattelandet hade fortfarande den överordnade rätten.

4) Från cirka 1800 tog länsstyrelsen över hanteringen av lappskattelanden. Administrativ praxis blev tämligen godtycklig eftersom det inte finns några lagar och förordningar som reglerade behandlingen av landen. De började efterhand avvecklas av flera olika skäl.

5) Trots att innehavarna av lappskatteländ fick allt svagare rätt till landet dömde häradsrätten åtminstone fram till mitten av 1800-talet enligt de gamla principerna om lappskatteländsinnehavarens överordnade rätt till jakt och fiske. Men här finns betydande osäkerhet, särskilt vad gäller Västerbotten, på grund av att allt källmaterial inte har granskats.

6) Samtidigt som administrativ och rättslig praxis blev mer svåröverskådlig i Lappmarken blev den mer välordnad i Jämtland-Härjedalen sedan samernas ensamrätt till skattefjällen bekräftades i Kungl. Maj:ts brev 1841.

7) Vad som gällde i Lappmarken från mitten av 1800-talet till 1886 är osäkert. Det finns ingen forskning som granskat häradsrättens praxis. Enligt 1852 års fiskeristadga och 1864 års jaktstadga var fiske och jakt fritt på oavvittrad mark och endast begränsade delar av Lappmarken var avvitrade före 1886. Senare påpekades att samernas jakt och fiskerätt hade "glömts bort" i stadgorna. Möjligen kan häradsrätten ha börjat tillämpa stadgorna och slutat att döma till innehavarens fördel på de lappskatteländ som fanns kvar. Men det bör understrykas att detta bara är en hypotes som måste prövas i vidare forskning.

8) Trots att samernas jakt- och fiskerätt reglerades i 1886 (och 1898) års renbeteslag tillämpades inte lagarna i praktiken i Lappmarken. Även tjänstemän fortsatte att hävda att jakt och fiske var fria i området. Först under 1920-talet började respekten för lagar och förordningar upprätthållas. I och med en lagändring 1927 och den nya renbeteslagen 1928 verkar lag och praxis ha blivit samstämmiga.

Källor och litteratur

Otryckta källor

Riksarkivet (RA)

Domböcker
Kammarkollegii arkiv
Jordeböcker, Lappmarken
Norrlands handlingar, Lappmarken
Yngre kommittéer (YK)

Tryckta källor

Landshövdingarnas femårsberättelser, Bidrag till Sveriges offentliga statistik, Serie H, 1820–1905
Nytt Juridiskt Arkiv (NJA)
Poignant, E: Samling af författningar angående de så kallade lappmarksfriheterna, Stockholm 1872
Skogsnäringen, Bidrag till Sveriges offentliga statistik, Serie Q, 1859–1912
Svensk författningssamling (SFS)
Riksdagen. Handlingar, protokoll

Litteratur

Arell, N: Rennomadismen i Torne lappmark, Umeå 1973
Bylund, E: Koloniseringen av Piteå lappmark till omkring 1867, Uppsala 1956
Ekman, S: Norrlands jakt och fiske, Uppsala 1910 (omtryck Umeå 1983)
Göthe, G: Om Umeå lappmarks svenska kolonisation från mitten av 1500-talet till omkring 1750, Uppsala 1929
Hultblad, F: Övergången från nomadism till fast bosättning i Jokkmokks socken, Uppsala 1968
Industrisamhällets tidsålder i Jämtland och Härjedalen (1856–1905), Östersund 2000
Jämtland och Härjedalen under 1800-talet (1818–1855), Östersund 1999

- Korpijaakko-Labba, K: Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland, Helsingfors 1994
- Læstadius, P: Fortsättning af Journalen öfver missionsresor i Lappmarken, Stockholm 1833
- Lundmark, L: Utarmning, uppbörd, utveckling. Det samiska fångst-samhällets övergång till rennomadism i Lule lappmark, Lund 1982
- Nilsson, B: Kulturkrock eller samexistens?, i P Sköld & K Kram: Kulturkonfrontation i Lappmarken, Umeå 1998
- Olofsson, S I: Övre Norrlands historia under frihetstiden, i G Westin: Övre Norrlands historia, Del III, Umeå 1974
- Prawitz, G: Samernas skattefjäll, Stockholm 1966
- Prawitz, G: Samernas skattefjäll II, Stockholm 1967
- SOU 1922:16. Ändringar i jaktlagen, fridlysningsbestämmelser m.m.
- SOU 1923:58. Förslag rörande tillgodogörande av kronans fiskevatten.
- SOU 1924:59. Lapparnas beskattning.

2 Ursprungsfolkens markrättigheter och kulturella rättigheter enligt internationell rätt

Av Gudmundur Alfredsson¹

Inledning

1. Fokus i detta bakgrundsdocument ligger på internationella människorättsnormer och deras inverkan på skyddet av samernas rättigheter, framför allt i fråga om mark och kultur. Det kommer också att visas hur ursprungsfolkens rätt till mark och kultur har en stark koppling till samernas rätt att åtnjuta alla mänskliga rättigheter, inte minst vad gäller politisk delaktighet.

2. Redogörelsen baserar sig på internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter med fokus på ursprungsfolkens rättigheter och med särskild tonvikt på fördrag som ratificerats av Sverige. I den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (ICERD), konventionen om barnets rättigheter (CRC) och Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (FCNM) föreskrivs rättigheter eller särskilda åtgärder som har tolkats och tillämpats såsom relevanta för ursprungsfolkens rättigheter i fråga om mark och kultur. Här måste man hålla i minnet att ursprungsfolk i regel omfattas av samma rättigheter som minoriteter.

3. Utöver till fördragen kommer jag ofta att hänvisa till rättspraxis och officiella synpunkter från de fördragsövervakande organ som har till uppgift att tolka och tillämpa de olika konventionerna. Det gäller främst kommissionen för de mänskliga rättigheterna, som när den behandlat klagomål under det första fakultativa protokollet till den

¹ Professor i internationell rätt vid Lunds universitet och föreståndare för Raoul Wallenberg-institutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Medlem av FN:s underkommission för främjande och skydd av mänskliga rättigheter och FN:s arbetsgrupp för minoriteter.

internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har vidareutvecklat konventionens bestämmelser, särskilt dess artikel 27.

Mänskliga rättigheter och icke-diskriminering på lika villkor

4. Enligt artikel 1 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna har alla människor lika rättigheter till följd av internationell människorättslagstiftning. Ursprungsfolk har självfallet rätt att på lika villkor få åtnjuta alla mänskliga rättigheter och inte utsättas för diskriminering. I och med utbredningen av våldsamma etniska konflikter har frågor om minoriteter och ursprungsfolk blivit stående inslag på internationella och regionala organisationers dagordningar om mänskliga rättigheter och fred. Förekomsten av social, ekonomisk och politisk diskriminering liksom kränkande behandling och ideliga hot mot identiteter och kulturer fortsätter att orsaka sådana konflikter. I takt med att ursprungsfolken får ökade kunskaper om sina rättigheter kommer de att framföra fler klagomål och förvänta sig effektiva åtgärder från de mellanstatliga organisationernas sida.

5. Universellt tillämpliga bestämmelser i internationell människorättslagstiftning slår fast rätten att på lika villkor åtnjuta alla mänskliga rättigheter och förbjuder diskriminering. Samma eller liknande bestämmelser återfinns i FN:s stadga (artiklarna 1 och 55), i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (artiklarna 1, 2, 7, 10, 16, 21, 23 och 26), i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artiklarna 2, 14, 25, och 26), i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (ECHR, artikel 14 och nu även protokoll 12, som trätt i kraft fastän Sverige inte ratificerat det) samt i många andra fördrag och deklARATIONER.

6. Vissa av instrumenten är allmänt hållna medan andra inriktar sig på särskilda frågor, som t.ex. rasdiskriminering. De viktigaste texterna är konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (se artikel 1.1 om innebörden av "ras" som tveklöst även omfattar ursprungsfolk), konventionen om barnets rättigheter, Unescos deklARATION om raser och rasfördomar samt många regionala texter.

7. Kommissionen för de mänskliga rättigheterna påpekade i den allmänna kommentaren nr. 18 till internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter angående icke-diskriminering att termen diskriminering ”bör anses innebära varje särskilning, uteslutande, inskränkning eller företräde som grundas på sådana faktorer som ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, ägodelar, börd eller annan status och som har till syfte att upphäva eller skada det erkännande, åtnjutande eller utövande av alla de friheter och rättigheter som med samma rätt tillkommer alla människor”. Kommissionen gjorde tillägget att lika rättigheter inte nödvändigtvis innebär likabehandling. I vissa fall kan grupper särbehandlas när det gäller ändamål som är berättigade enligt konventionen, t.ex. att uppnå lika rättigheter, om åtgärden är rimlig och objektiv.²

8. Diskrimineringsförbudets grunder kan skilja sig från ett instrument till ett annat men de återkommande hänvisningarna till ras och kultur samt nationellt, etniskt och socialt ursprung gäller uppenbart sådana situationer som ursprungsfolk ställs inför. Klausulerna om icke-diskriminering och bestämmelsen om lika rättigheter som dessa grundar sig på inbegriper alla mänskliga rättigheter, från politiska och kulturella rättigheter till samhälleliga, ekonomiska och sociala rättigheter, däribland givetvis också den allmänna mänskliga rätten till kultur och egendom.

9. Rätten till egendom uttrycks i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. På grundval av allas lika rätt till egendom, utan diskriminering när det gäller åtnjutande eller utövande, kan man hävda att ursprungsfolken måste kunna göra anspråk på och bibehålla sina markrättigheter, mot bakgrund av deras urgamla ägarskap, deras kontinuerliga traditionella markanvändning, den godtyckliga annekteringen av deras mark samt deras beroende av mark för sin kultur och sitt levnadssätt. Dessa kan vara fullständiga eller partiella mark- eller egendomsrättigheter som de fastställs i våra inhemska rättssystem och som inbegriper användarrättigheter. De kan utgöras av säsongsbetonade rättigheter (boskapsskötsel, läger för romer) och även omfatta rätten till resurser under markytan, vattenresurser och marina resurser.

² Allmän kommentar nr 18, antagen av kommissionen för de mänskliga rättigheterna i november 1989 i Official Records of the General Assembly, 49:e sessionen, supplement nr. 40 (A/45/40), vol. I, bilaga VI.

Kulturell mångfald enligt Unescos instrument passar också in i denna ägandebild. Den term som används är mark och inte territorium, som är mycket närmare knuten till självbestämmanderätten.

10. I Sverige har samerna inte uppnått lika rättigheter och lika möjligheter, och de möter fortfarande diskriminering på många områden. Samernas är knappast företrädna på nationell nivå och har minimalt inflytande. Det samiska parlamentet kan se ut som ett självständigt organ men det uppfyller inte kraven för självstyre eftersom dess funktion i stor utsträckning begränsats till att vara rådgivande. Utbildning om ursprungsfolk och deras rättigheter har låg prioritet. Ursprungsbefolkningen är dåligt eller inte alls företräd i lagstiftande, rättsliga eller andra sammanhang där det fattas beslut som angår dem, bl.a. beslut i kultur- och markfrågor. Man kan dessutom tycka att den kolonialistiska uppdelningen av samerna i stadsbor och andra är diskriminerande; de tillhör alla urbefolkningen. Rättigheterna kan vara historiebundna och förknippade med traditionell markanvändning, men staten kan inte på sikt godtyckligt neka vissa personer och inte andra deras rättigheter.

11. Det råder ingen tvekan om att en stat enligt den internationella människorättslagstiftningen är bunden av bestämmelserna om lika rättigheter. Staterna måste se till att de ursprungsfolk som lever inom deras gränser och personer som tillhör dessa grupper åtnjuter alla mänskliga rättigheter på lika villkor och de måste avskaffa diskrimineringen av dem. Lika rättigheter och icke-diskriminering utgör i högsta grad grunden för de särskilda rättigheterna och åtgärderna för minoriteter och ursprungsfolk.

Särskilda bestämmelser för minoriteter i de internationella instrumenten och i tidigare rättspraxis

12. De särskilda bestämmelserna om minoriteter i internationella och regionala människorättsinstrument³ och de dithörande övervakningsmetoderna lämnar mycket övrigt att önska mot bakgrund

³ För sammanställningar av instrument med särskilda bestämmelser för minoriteter och ursprungsfolk, se Hurst Hannum, *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993; Patrick Thornberry, "Basic Documents on Minorities and Indigenous Peoples" i *World Directory of Minorities*, London: Minority Rights Group, 1997, ss. 706–801; samt Gudmundur Alfredsson och Göran Melander, *A Compilation of Minority Rights Standards. A Selection of Texts from International and Regional Human Rights Instruments and Other Documents*, Lund: Raoul Wallenberginstitutets rapport nr 24, 1997.

av de grundläggande bestämmelserna om lika rättigheter och förbudet mot diskriminering. I takt med ökade kunskaper om dessa brister har det vuxit fram initiativ i form av nya instrument och övervakningsförfaranden samt betydelsefull rättspraxis, särskilt från kommissionen för de mänskliga rättigheterna under den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, med hänvisning till artikel 27. Försöken att få till stånd en dialog mellan regeringar och grupper för att skapa förtroende och hjälpa till att förebygga våldsamma konflikter har mångdubblats.

13. I ILO-konventionen nr. 169 om ursprungs- och stamfolk i självständiga stater från 1989 fogas grupperns äganderätt till mark och naturresurser till den sedvanliga listan över minoriteters rättigheter. Intressant nog har denna ståndpunkt stärkts genom människorättskommissionens rättspraxis i dess tolkning och tillämpning av skyddet för minoritetskulturer enligt artikel 27 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (se nedan). ILO-konventionen har för samernas del endast ratificerats av Norge.

Särskilda åtgärder

14. Många av de särskilda bestämmelserna för minoriteter och ursprungsfolk i de internationella och regionala människorättsinstrumenten kräver eller efterlyser särskilda åtgärder för att alla ska få samma rättigheter både rättsligt och i praktiken. Genom att särskilda åtgärder införs erkänns i instrumenten att lika rättigheter och förbudet i lag mot historiskt betingad och fortgående diskriminering inte är tillräckligt; lika rättigheter måste också uppnås i praktiken. Det behövs särskilda åtgärder för att genomdriva denna rätt och för att jämställa grupperna och deras medlemmar med majoritetsbefolkningen.⁴

15. De särskilda åtgärderna utgörs inte av privilegier. Liksom förbudet mot diskriminering har de sin grund i bestämmelsen om lika rättigheter. En grupp och dess medlemmar kan aldrig bli riktigt likställd med majoritetsbefolkningen annat än om och när likställda för-

⁴ Åtgärderna är också kända som förmånlig behandling, positiv eller omvänd diskriminering eller t.o.m. positiv särbehandling.

hållanden råder. Men även då kan gruppen fortsätta att missgynnas på grund av majoritetens dominans i samhällslivet.

16. Syftet med sådana särskilda åtgärder som ger en grupp möjlighet att använda sitt modersmål, att driva sina egna skolor, att få tillgång till tjänster som gruppen själv tillhandahåller och att delta i politisk och ekonomisk verksamhet är att närma sig de faktiska förhållanden som för majoriteten är en självklarhet. En stat kan ofta välja vilka åtgärder som skall vidtas men det handlar inte enbart om att tillåta utan också om att finansiera och på annat sätt stödja minoriteternas och ursprungsfolkens möjligheter att utöva sina rättigheter i proportion till de tjänster som tillhandahålls majoritetsbefolkningen. Den verkliga prövningen ligger i hurvida man i praktiken, så långt det är möjligt, uppnått lika rättigheter (mål och resultat).

17. I den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, konventionen om barnets rättigheter och Europarådets ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter samt i många andra instrument föreskrivs särskilda åtgärder som gynnar minoriteter och ursprungsfolk. Dessa särskilda åtgärder återfinns främst på områdena utbildning, kultur, språk och religion, dvs. områden som är särskilt relevanta för en grupps identitet och existens. Åtgärderna omfattar även de politiska, ekonomiska och sociala områdena.

18. Artikel 27 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är den mest kända av de bestämmelser som särskilt rör minoriteter. Genom att skydda minoriteters särdrag samt deras kulturella, religiösa och språkliga verksamheter bekräftar, stärker och utvidgar artikel 27 rätten att på lika villkor åtnjuta de rättigheter som nämns i övriga artiklar i de båda konventionerna, t.ex. att bevara och utöva sin kultur. Genom att rikta sig till ”de som tillhör sådana minoriteter” går artikel 27 utöver individens rättigheter och erkänner behovet av en gruppfaktor genom att använda frasen ”i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp”.⁵

⁵ Trots den negativa formuleringen i artikel 27 bör den läsas så att den inbegriper en stats skyldighet att vidta särskilda skyddsåtgärder. Angående detta, se paragraferna 6.1, 6.2, 7 och 9 i människorättskommissionens allmänna kommentarer nr. 23. Kommentaren antogs av kommissionen i april 1994. Se Official Records of the General Assembly, 49:e sessionen,

19. I människorättskommissionens rättspraxis⁶, som förstärks genom en allmän kommentar om artikel 27, har det sagts att hänvisningen till artikel 27 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i mål som gäller ursprungsfolk innehåller den materiella grund som behövs för att bibehålla och utveckla kulturen med hjälp av ursprungsfolkens markrättigheter och traditionella ekonomiska verksamhet. Resonemanget grundar sig på ursprungsfolkens starka beroende av mark för sitt levnads sätt, t.ex. när det gäller fiske, insamlande, boskapsskötsel och jakt. Bestämmelserna gäller även deras rätt att kommunicera och upprätthålla kontakter med vänner och fränder i olika delar av sitt eget land och över nationsgränserna.

20. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och dess första fakultativa protokoll för registrering av ärenden har stor betydelse för ursprungsfolken tack vare människorättskommissionens bidrag till rättsfall som gäller minoriteters rättigheter och utvidgningen av dessa till att gälla även ursprungsfolkens rättigheter. Rättspraxisen stärks av den ovannämnda allmänna kommentaren om icke-diskriminering.

21. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är inte den enda. I artikel 2.2 i konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering står att staterna, vid behov, skall vidta "särskilda och konkreta åtgärder /.../ för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa rasgrupper eller därtill hörande enskilda personer" för att säkerställa fullt och likställt åtnjutande av alla mänskliga rättigheter. I konventionen fastslås också, i artikel 1.4, att sådana åtgärder inte skall anses diskriminerande. I konventionens artikel 5 nämns kultur och egendom som områden på vilka åtgärderna faktiskt kan bli nödvändiga.⁷

supplement nr. 40 (A/49/40), vol. I, bilaga V. Den allmänna kommentaren kan läsas på webbplatsen "www.ohchr.org" för FN:s höge kommissionär för de mänskliga rättigheterna.

⁶ De banbrytande målen är Kitok mot Sverige, meddelande nr. 197/1985 med synpunkter från kommissionen för de mänskliga rättigheterna antagna den 27 juli 1988 och Bernard Ominayak, chef för Lubicon Lake Band, mot Kanada, meddelande nr. 167/1984 med synpunkter antagna den 26 mars 1990. Dessa och andra liknande mål kan läsas på webbplatsen "www.ohchr.org".

⁷ Enligt framställningsförfarandet i artikel 14 i konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, som Sverige har godkänt, kan både enskilda och grupper ge in klagomål till kommittén för avskaffande av rasdiskriminering.

22. De särskilda åtgärderna för grupper och deras medlemmar är av tillfällig art, dvs. de är till för att användas tills diskrimineringen har avskaffats och lika rättigheter har uppnåtts. Vissa särskilda åtgärder, t.ex. åtgärder som gäller kulturella rättigheter och markrättigheter, kommer dock utan tvekan att kräva fortsatta eller permanenta åtgärder för att ge skydd mot större inhemska majoriteter i nationalstaterna.

23. Vidare föreskrivs i artiklarna 14 och 15 och en rad andra artiklar i ILO-konvention nr 169 att ursprungsfolkens markrättigheter och rätt till naturtillgångar skall skyddas. Sverige har ännu inte ratificerat konventionen men som redan påpekats återspeglas redan flera av konventionens bestämmelser i andra överenskommelser som Sverige ingått och i vedertagen rättspraxis.

24. Även regionala organisationer skyddar minoriteters, ursprungsfolks och stamfolks rättigheter. Utöver instrument för att uppnå lika rättigheter och icke-diskriminering har sådana regionala organisationer som OSSE och Europarådet antagit instrument som efterlyser särskilda åtgärder vid behov, för att uppnå lika rättigheter i praktiken. Det gäller ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter och ett flertal rapporter som antagits av OSSE.

Autonomi

25. I stycke 35 i del IV i dokumentet från det möte som hölls i Köpenhamn år 1990 av OSSE-konferensen om den mänskliga dimensionen sägs att de deltagande staterna måste ge personer som tillhör minoriteter tillräckliga möjligheter att delta i offentliga angelägenheter och att skydda och främja sin identitet. Enligt samma stycke noterar staterna vidare att de ansträngningar som gjorts för att skydda och skapa villkor för främjande av den etniska, kulturella, språkliga och religiösa identiteten hos vissa nationella minoriteter genom att, som ett av möjliga medel för att uppnå dessa mål, inrätta lämpliga lokala eller självständiga administrativa organ som svarar mot de specifika historiska och territoriella förhållandena för dessa minoriteter i överensstämmelse med den berörda statens politik.

26. Lundrekommendationerna om nationella minoriteters faktiska deltagande i samhällslivet (Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life), som antogs i Lund i maj 1999 av ett expertmöte, sammankallat under överinseende av OSSE:s höge kommissionär för nationella minoriteter, innehåller ett kapitel om självstyre som omfattar både icke-territoriella (som sametinget) och territoriella arrangemang. Här berörs verksamheter som normalt sett utövas av en central regering, dvs. försvar, utrikesfrågor, immigration och tullar, makroekonomisk politik och penningpolitik, och därmed öppnas möjligheten att delegera en rad andra uppgifter.⁸ Asbjörn Eide från Norge har i egenskap av särskild rapportör i FN:s dåvarande underkommission för förhindrande av diskriminering och skydd av minoriteter också i sina rapporter kommit med ett antal relevanta förslag om konstruktiva nationella ordningar.⁹

27. Autonomi handlar om att den centrala regeringen går med på att dela makten och att lämna över lokala frågor till företrädare för en grupp. Att låta ursprungsfolken ta hand om lokala frågor, särskilt kulturfrågor samt användning och förvaltning av mark skulle ingå, är ett mycket effektivt sätt att värna gruppidentiteten och olika sedvänjor och att den vägen likställa grupperna med andra delar av samhället.

28. Autonomi är i sig en grupprättighet (se nedan om individuella rättigheter och grupprättigheter). Ett kollektiv kräver rättigheten, åtnjuter den och fastställer genom sitt medlemskap formerna och strukturerna för hur den skall förvaltas. I sin maktutövning måste gruppstyret respektera demokratiska principer och mänskliga rättigheter. Gruppen måste exempelvis skydda sina egna medlemmars och andra befolkningsgruppers rättigheter och den måste säkerställa representativt ledarskap. Grupprättigheterna måste också utövas på ett sätt som är förenligt med andra principer i internationell rätt, t.ex. i fråga om staters suveränitet, territoriella integritet och nationella enhet.

⁸ Lundrekommendationerna och de dithörande förklarande anmärkningarna finns tillgängliga på Internet på www.osce.org.

⁹ Rapporterna finns tillgängliga i dokumenten E/CN.4/Sub.2/1993/34 och Addenda 1–4, E/CN.4/Sub.2/1994/36 och E/CN.4/Sub.2/1996/30.

29. I samband med rätten till politiskt deltagande är det viktigt att särskilja minoriteter och urbefolkning från "folk" (peoples). I internationell rätt har termen "folk" använts om externt självbestämmande. Detta gäller särskilt för avkoloniseringen av befolkningar i territoriella eller geografiska områden inom erkända gränser, inte sällan utan hänsyn till invånarnas etniska sammansättning och kulturella särdrag. Minoriteter och ursprungsfolk har å andra sidan inte rätt till självbestämmande (åtminstone inte i den externa betydelsen).

30. Uttrycket "internt självbestämmande" har kommit på modet i en del av den akademiska litteraturen och i kraven från vissa urbefolkningar. Termen har även letat sig in i FN:s förslag till förklaring om ursprungsfolkens rättigheter, vilket starkt bidrar till att förklara varför förslaget inte antagits efter många års förhandlingar. Bara omnämmandet av självbestämmande är hotfullt för regeringar som ser vidare utträdeskrav och oroligheter framför sig. Faktum är att om saken gäller självstyre är det mer logiskt och fruktbart att tala om självstyre eller autonomi. Självbestämmande nämns inte någonstans i Lundrekommendationerna, och det avsiktligt.

31. Själva tanken med minoriteters och ursprungsfolks rättigheter, såsom de reglerats och utövats av det internationella samfundet, bland annat markrättigheter och autonomi, innebär att staternas suveränitet, territoriella integritet och enhet bibehålls. Genom att garantera samtliga medborgare inom en stat lika rättigheter och icke-diskriminering vill man förbättra livskvaliteten och undvika spänningar, och på så sätt minska risken för att en stat skall falla sönder.

32. Om Sverige skulle ratificera ILO-konvention nr. 169 skulle ytterligare förväntningar på och behov av självstyre uppstå. Bestämmelser i konventionen angående förvaltningen av mark och del i utnyttjandet av naturresurser förutser klart och tydligt ursprungsfolkens deltagande, vilket skulle kräva representativa och självständiga institutioner.¹⁰

¹⁰ Gudmundur Alfredsson, "Autonomy and Indigenous Peoples" i Autonomy: Applications and Implications, utgiven av Markku Suksi, The Hague: Kluwer Law International, 1998, ss. 125–137.

Individuella rättigheter och grupprättigheter

33. De flesta internationella människorättsinstrument framhåller individens rättigheter, som i hänvisningen till "personer som tillhör gruppen". Enligt vissa av texterna skall minoriteterna och urbefolkningarna själva åtnjuta rättigheter eller också skall individer i gemenskap med andra medlemmar i sin grupp åtnjuta dessa rättigheter och erkänner därmed även en gruppfaktor.

34. I likhet med vad som påpekats ovan framhävs grupprättigheter¹¹ och tillgänglighet för gruppen i ett antal instrument för att säkerställa lika rättigheter. Vissa av instrumenten går rakt på sak i fastställandet av grupprättigheter, t.ex. konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering och ILO-konventionen nr. 169. Unescos deklaration om raser och rasfördomar innehåller en välbekant mening som säger att varje individ och grupp har rätt att vara annorlunda, att betrakta sig själv som annorlunda och att bli betraktad som sådan. I sitt övervakningsarbete och/eller sin funktion som samtalspart arbetar arbetsgruppen för minoriteter (WGM), arbetsgruppen för ursprungsbefolkning (WGIP), det permanenta forumet för urbefolkningsfrågor (PFII) och OSSE:s höge kommissionär såväl med gruppföreträdare som med enskilda gruppmedlemmar.

35. Grupprättigheter för minoriteter och ursprungsfolk är nödvändiga för att säkerställa ett antal rättigheter, bland annat rätten till kultur, mark och autonomi, eller för att i andra avseenden närma sig de förhållanden som majoriteten lever under, att tillåta enskilda individer att dra nytta av gruppens styrka och att underlätta grupperns interaktion med staterna där de bor och med internationella organisationer. Om dessa minoriteter och ursprungsfolk förvägras grupprättigheter och förmånsbehandling kommer diskriminerande mönster att bestå och de kommer inte att åtnjuta mänskliga rättigheter på lika villkor.

¹¹ Termen "kollektiva rättigheter" har avsiktligt undvikits i detta dokument, eftersom den också kan förstås som att den omfattar ett folks rättigheter.

Några sammanfattande kommentarer

36. Bestämmelserna om minoriteters och ursprungsfolks rättigheter i internationell lagstiftning syftar till att med stöd av särskilda åtgärder uppnå likställdhet i fråga om alla mänskliga rättigheter och icke-diskriminering vid utövandet av dem. Rättigheternas innebörd har vidareutvecklats i studier och rapporter från många människorättsorganisationer och övervakande organ samt i den akademiska litteraturen. Särskilda åtgärder kan behöva mer utarbetade normer men mycket kan åstadkommas med stöd av nuvarande instrument om de tillämpas enligt intentionerna, dvs. på ett rättssäkert, objektivt och opartiskt sätt och underkastas en neutral översyn av ett rättsligt eller annat organ.

37. Tolerans och pluralism fordrar att folkets vilja inte bara är majoritetens vilja. För att en regering skall vara representativ måste den respektera grupper och deras medlemmars rättigheter. Detta ligger i alla parter intresse för att bevara fred och främja välbefinnande. Lojalitet är som en gata med dubbelriktad trafik. En stat måste vara lojal mot alla personer som omfattas av dess jurisdiktion, vilket inkluderar ursprungsfolk, som i sin tur bör vara lojala mot den stat där de bor. Initiativet bör ligga hos staten som den starkare parten.

38. Förverkligandet av minoriteters och ursprungsfolks rättigheter är avsett att gagna alla parter. Staten vinner politisk och social stabilitet samt ekonomiskt välbefinnande. Grupperna bevarar sin identitet och kultur och höjer samtidigt livskvaliteten för enskilda medlemmar, och det internationella samfundet upprätthåller fred och stabilitet, vilket när allt kommer omkring är det främsta skälet till att de internationella organisationerna finns.

39. Efter att ha granskat de internationella normerna kommer man till den svåraste delen, nämligen hur man skall åstadkomma ett nationellt genomförande. Ett demokratiskt system visar inte nödvändigtvis välvilja eller förståelse för ursprungsfolkens behov och krav. Demokratiska och demografiska realiteter kräver att ursprungsfolken också kompromissar, ibland även fattar smärtsamma beslut, för att åtminstone en del av deras förväntningar skall infrias. Förhandlingar mellan parterna är nödvändiga för att uppnå kompromisser. Om det gäller statsägd mark bör man kunna hitta en lösning. Privatägd

mark eller användarrättigheter kanske måste exproprieras med kompensation från staten till ägare som inte tillhör ursprungsfolken.

40. Om de nationella domstolarna inte kan skipa rättvisa krävs skickligt ledarskap från politikerna i landet. I detta sammanhang måste man fråga sig om det är rätt att alla viktigare beslut om ursprungsfolks rättigheter, däribland markrättigheter, vid lagstiftningsförfaranden och domstolsavgöranden fattas av icke-samer. Till råga på allt kan juridikstuderande i Sverige slutföra sin utbildning utan att ha lärt sig särskilt mycket eller någonting alls om samerna, deras traditionella lagar och sedvanerätt, särskild svensk lagstiftning, för att inte tala om tillämpliga internationella normer och rättspraxis.

41. Min favoritfråga när jag undervisar i minoriteters och ursprungsfolks rättigheter är att höra med majoritetspersoner hur de skulle känna sig om rollerna vore ombytta. Skulle de vara nöjda? När folk tänker lugnt och rationellt, utan att direkt blanda in sitt egenintresse, tenderar de att hålla med om att det finns brister.

42. Dessa brister när det gäller hur människorättspolitikerna yttrar sig i praktiken är beklagliga, eftersom Sverige rent allmänt håller en hög profil i detta avseende, och detta på goda grunder och med betoning på respekt för rättsstaten och social rättvisa. Det goda ryktet förstärks genom ett starkt stöd för människorätsfrågor i internationella organisationer. När det gäller samerna borde Sverige kunna föregå med gott exempel genom att förbättra sitt eget praktiska handlande och konsekvent leva upp till de förväntningar som uttrycks i internationella bestämmelser. Sådan konsekvens behövs också för den långsiktiga trovärdigheten inom utrikespolitiken och utvecklingssamarbetet.

3 Jakt och fiske i ett globalt perspektiv

Av Göran Ternbo, kansliråd i Jordbruksdepartementet

Bakgrund

Svensk samepolitik vilar på internationella och nationella regler vilka innebär att myndigheter skall göra det möjligt för den samiska folkgruppen att utveckla sitt språk, sin kultur och sitt organisationsliv.

Samerna har en lång sammanhängande historisk anknytning till de områden där de bor och denna anknytning går tillbaka till tiden före nationalstatens bildande. Samerna är därför att betrakta som ett ursprungsfolk i Sverige och har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling. Riksdagen uttalade 1977 att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning (prop. 1976/77:80, bet. 1976/77:KrU43 s. 4, rskr. 1976/77:289). Ett ursprungsfolk är i de flesta sammanhang också att betrakta som en minoritet med de rättigheter som följer med det. Ett ursprungsfolk härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område, som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställande av nuvarande statsgränser och som har behållit en del eller alla sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Sverige har tillträtt flera internationella konventioner som har direkt betydelse för etniska minoriteter och ursprungsfolk och som följaktligen gäller även för samerna.

Nationella rättsregler

Av särskilt intresse i sammanhanget är 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen där grunderna för svensk invandrings- och minoritetspolitik förankrats i grundlagen: Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I förarbetena till stadgandet (prop. 1975/76:209), som har vissa likheter med artikel 27 i FN:s konvention om civila och politiska

rättigheter sägs det: ”Det bör framhållas att ordet kultur i detta sammanhang skall ges en vidsträckt tolkning. Det innefattar sålunda den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt. Paragrafen skall dock mera ses som ett målsättningsstadgande snarare än som en absolut rättighet.”

Av 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen framgår att samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

Någon grundlagsbestämmelse som specifikt gäller samerna, motsvarande dem som finns i Norge och Finland, har inte Sverige. I Norges grundlag (110 a §) anges att det åligger statliga myndigheter att lägga förhållandena till rätta så att den samiska folkgruppen kan bevara och utveckla sitt språk, kultur och samfundsliv. Denna bestämmelse möjliggöra positiv särbehandling av samerna. Bestämmelsen har inte bara ett symbolvärde utan ålägger norska myndigheter ett ansvar för att den samiska kulturen upprätthålls och ges utvecklingsmöjligheter. Paragrafen ger exempelvis skydd mot en assimileringpolitik från den norska statens sida. Bestämmelsen innebär inte några förändringar när det gäller samers rätt till land och vatten. Begreppet urfolk används inte. Däremot säger man klart i motiven till paragrafen att den samiska folkgruppen har en historisk anknytning till Norge som ger dem en särställning bland de etniska minoriteterna och att den samiska kulturen i motsats till andra minoriteters kulturer i särskild grad är avhängig av vilken behandling den får av norska myndigheter.

I den finska grundlagen anges i 17 § att samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelserna om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. I 121 § finska grundlagen står under rubriken kommunal och regional självstyrelse följande: ”Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.” här benämner man samerna som ett urfolk som tillerkänns kulturell autonomi, kulturellt självstyre i sitt hembygdsområde som omfattar Enonteki, Enare och Utsjoki kommuner jämte renbetesområdet i Sodankylä kommun. I Finland har samerna också en särställning i riksdagsordningen. I dess 52 § sägs att samerna skall höras i frågor som särskilt berör dem såsom närmare stadgas i arbetsordningen för riksdagen. I arbetsordningens 16 § står det att när ett specialutskott behandlar ett lagförslag eller ett annat ärende som särskilt angår samerna skall det bereda företrädare för samerna tillfälle att bli hörda om det inte finns särskilt skäl till annat.

Under de senaste åren har det skett och sker en snabb utveckling av urfolkens rättsliga ställning. Det har bl.a. resulterat i en same-tings- och en rennäringslag under revidering.

I samband med att Sverige ratificerade den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk antogs bl.a. en lag (1991:1175) som ger samer rätt att använda samiska i kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar i de geografiska områden där språken använts av hävd och fortfarande används i tillräcklig utsträckning. Rätten gäller hos statliga förvaltningsmyndigheter (exempelvis länsstyrelse, åklagar-, polis- och skattemyndighet och arbetsförmedling), landstingskommunala och kommunala förvaltningsmyndigheter samt tingsrätt, länsrätt m.fl. med domkrets som helt eller delvis omfattar förvaltningsområdet. För samiska omfattar förvaltningsområdet Arjeplogs, Gällivare, Jokkmokks och Kiruna kommuner. Den enskilde har rätt att, oavsett om han eller hon behärskar svenska, använda samiska vid sina muntliga eller skriftliga kontakter med förvaltningsmyndigheter i ärenden som avser myndighetsutövning i förhållande till honom eller henne. Myndigheten skall ge svar på samiska. Ett skriftligt beslut i ett sådant ärende skall ha en upplysning på samiska om att beslutet kan översättas muntligt till samiska på begäran. Myndigheten skall även i övrigt sträva efter att bemöta samisktalande på samiska. Den enskilde har rätt att tala samiska vid muntlig förhandling inför domstol och i högre instans vid överklagande. Den enskilde skall även ha rätt att ge in skriftliga handlingar på samiska. Lagen innebär också att förvaltningskommunerna skall ge föräldrar möjlighet att placera sina barn i förskoleverksamhet, där hela eller delar av verksamheten bedrivs på samiska. Enligt lagen skall förvaltningskommunerna även erbjuda äldreomsorg, där hela eller delar av verksamheten bedrivs på samiska.

Språklagen är för närvarande föremål för översyn av en särskild utredare som har i uppdrag att bl.a. undersöka möjligheten att utvidga det samiska förvaltningsområdet, dvs. södra delarna av det traditionella samiska språkområdet (dir 2005:23). Utredaren skall redovisa denna del av uppdraget senast den sista december i år.

Internationella rättsregler

De viktigaste internationella reglerna är:

- FN:s konvention från 1966 om civila och politiska rättigheter, speciellt artikel 27.
- ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.
- Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.
- Europarådets stadga om landsdels- och minoritetsspråk.
- Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.
- Konventionen om biologisk mångfald, artikel 8 om traditionell kunskap.

Folkrättsligt är det speciellt artikel 27 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter och ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder som är av intresse och betydelse för svensk samepolitik. ILO-konventionen (nr 169) är inte ratificerad av Sverige.

Artikel 27 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter

Artikel 27 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter har en central betydelse i internationell rätt för skyddet av urfolk och minoriteter. Artikel 27 säger att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter får de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin religion eller att använda sitt eget språk.

Artikel 27 innebär i första hand ett skydd mot ingrepp från staten mot minoritetens rätt till kulturutövning. Därutöver åläggs staten en skyldighet till aktivt ekonomiskt stöd.

Denna artikel ger således ett minoritetsskydd och uppställer ett krav på positiv särbehandling av minoriteter. En stat som har en etnisk minoritet i den mening som avses i artikel 27 uppfyller inte sina förpliktelser enligt artikeln genom att bara sörja för lika-behandling av medborgarna. Artikel 27 skall tolkas så att staterna har en skyldighet att ge ekonomiska bidrag för att minoritetsgrupperna faktiskt skall kunna ha ett eget kulturliv. Detta innebär

att en etnisk minoritet kan kräva dels att till viss grad själv, utan statlig inblandning, få råda över sina kulturfrågor, dels få statligt stöd för att upprätthålla sina kulturaktiviteter. Starka skäl talar för att kulturbegreppet i artikel 27 skall uppfattas så vitt att det innefattar de materiella sidorna av gruppens kultur. Härigenom utgör artikeln även ett visst skydd för de särskilda behov som ursprungsfolk har i sin kulturutövning, däribland traditionella former av näringsutövning, t.ex. samernas renskötsel.

Man torde inte kunna påstå att artikeln ger stöd för någon form av reellt självstyre. Frågorna om självbestämmande regleras i artikel 1 i konventionen och kommenteras längre fram.

ILO konventionen nr 169

Konventionen nr 169 äger tillämpning på stamfolk vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från andra grupper av den nationella gemenskapen och på folk som på grund av sin härkomst betraktas som ursprungsfolk. Användningen av uttrycket ”folk” i konventionen skall inte tolkas så att det ger upphov till rättigheter som kan vara förknippade med begreppet ”folk” i folkrätten t.ex. en egen stat.

Regeringarna har att se till att ursprungsfolkens och stamfolkens rättigheter skyddas och att deras integritet respekteras. Särskilda åtgärder skall vidtas för att skydda deras identitet, institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö. Dessutom skall de ha samma möjligheter och samma rättigheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer den övriga befolkningen.

Regeringarna skall samråda med folken beträffande åtgärder som direkt kan beröra dem och skapa medel för dem att delta i beslutsfattandet i valda institutioner och andra organ. Samråd är ett nyckelord i konventionen som dock inte ger urfolken någon veto-rätt. Dessa folk skall ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen. Regeringarna å andra sidan har ett ansvar att skydda och bevara miljön i de områden som dessa folk bebor.

Ursprungsfolken skall ha rätt att behålla sina sedvänjor och institutioner när detta inte är oförenligt med det nationella rättssystemet eller internationellt erkända mänskliga rättigheter.

Enligt konventionen skall dessa folks äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor erkännas. Åtgärder

skall vidtas för att skydda deras rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem.

Ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar som hör till deras mark skall särskilt skyddas. De skall ha rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av dessa tillgångar.

Ursprungsfolk och stamfolk får inte förflyttas från det område som de bebor. Om en förflyttning anses nödvändig som en undantagsåtgärd, får den ske endast med deras medgivande. Om ett sådant medgivande inte kan erhållas, får förflyttning ske endast i enlighet med i nationell lagstiftning fastställda förfaranden. Närhelst så är möjligt skall de ha rätt att återvända till sina traditionella landsområden.

Andra frågor som berörs i konventionen är anställnings- och arbetsvillkor, yrkesutbildning och hantverk, social trygghet och hälso- och sjukvård, utbildning, språk och kommunikation samt kontakter och samarbete över riksgränser.

Regeringen beslutade 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om Sverige kan ratificera ILO:s konvention nr 169 och vilka åtgärder som i så fall är nödvändiga för att Sverige skall kunna efterleva bestämmelserna. Utredarens bedömning var att Sverige kan ansluta sig till ILO:s konvention nr 169, först sedan ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark blivit genomförda bl.a. att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark som de traditionellt innehar måste klargöras och att inom mark som samerna traditionellt innehar bör samerna få rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt till andra mot betalning.

Eftersom det finns många tolkningar och ibland till och med myter om vissa bestämmelser i konventionen är en tydlighet önskvärd.

Myt: Samerna kommer att få större makt att stoppa skogsbruk, gruvnäring och turistsatsningar i renbetesområdet.

Sanning: Det blir ökade krav på samråd mellan samebyarna och kommun, landsting och länsstyrelse.

Myt: Den ickesamiska befolkningen kommer att mista sina möjligheter till jakt och fiske.

Sanning: Samerna får inte automatiskt några större rättigheter till jakt och fiske enligt ILO. Mer deras rättigheter måste klarläggas och definieras.

Myt: Samerna kommer att själva kunna bestämma över jakt och fiskerättigheter på samma sätt som markägare.

Sanning: Samerna bör kunna upplåta sina jakt- och fiskerättigheter på samma sätt som markägare.

Myt: Det är endast de renägande samerna som har nytta av ILO-konventionen

Sanning: ILO konventionen innehåller bestämmelser som kommer alla samer till godo. Konventionens artiklar om mark gäller endast renskötande samer.

Beträffande jakt och fiske finns det bestämmelser av speciellt intresse i konventionen som framför allt styrker påståendet om att samerna själva skall få upplåta sin jakt och fiske. Av artikel 23 framgår traditionella verksamheter såsom jakt, fiske, fångst och insamlande skall erkännas som viktiga faktorer för bevarandet av urfolkens kulturer och för deras ekonomiska självständighet och utveckling. Regeringarna skall enligt denna artikel, under medverkan av dessa folk och närhelst det är lämpligt, säkerställa att sådana verksamheter stärks och främjas. Denna artikel skall också läsas tillsammans med artikel 7 som talar om urfolks rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen i den mån den påverkar den mark de bebor eller på annat sätt nyttjar och rätt att utöva kontroll så långt det är möjligt över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

Innebörden av begreppet ras innefattar även urfolk. I artikel 2.2 i konventionen står att staterna, vid behov, skall vidta särskilda och konkreta åtgärder för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa rasgrupper eller därtill hörande enskilda personer för att säkerställa fullt och likställt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Sådana åtgärder anses inte diskriminerande.

Europarådet stadga om landsdels- och minoritetsspråk och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Minoritetsspråkskonventionen har fått den tillämpning i Sverige som framgår av språklagen för samiska som det redogjorts för tidigare. Ramkonventionen är uppbyggd som en principdeklaration och i konventionen anges att de principer som kommit till uttryck i konventionen skall förverkligas genom nationell lag och lämplig regeringspolitik.

Konventionen om biologisk mångfald, traditionell kunskap

Traditionell kunskap om biologisk mångfald och biologiska resurser har särskilt uppmärksammats genom konventionen om biologisk mångfald (CBD). Fördragsslutande parter åtar sig enligt konventionen att respektera, bevara och bibehålla traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor tillhörande ursprungsfolk och lokalsamhällen med traditionella livssätt av betydelse för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. Konventionen föreskriver också att länderna skall uppmuntra vidareutveckling av traditionell kunskap i samarbete med bärarna av kunskapen och att eventuella vinster av sådant nyttjande skall komma urfolk eller lokalsamhällen till del. Konventionens parter förbinder sig också att skydda och uppmuntra traditionellt nyttjande av naturresurser enligt gamla sedvänjor, om dessa är förenliga med bevarande och hållbart nyttjande av resurserna.

Samisk traditionell kunskap om biologisk mångfald och naturresurser omfattar bl.a. kunskap om renskötsel, jakt och fiske, vilda växter, men också kunskap om material och hantverk, väder och landskap. Denna kunskap försvinner snabbt i dagens samhälle. I detta avseende skiljer sig inte den samiska traditionella kunskapen från andra folks traditionella kunskap.

Självbestämmande

Självbestämmanderätten är under ständig utveckling. Den växte fram under kolonialtiden som en rätt för forna kolonier att frigöra sig från sina kolonialstater. Den var en rätt till statsbildning. Numera ges rätten till självbestämmande en något mindre statisk form. Självbestämmande diskuteras även för urfolk. FN:s speciella

rapportör för urfolksfrågor José R Martinez Cobo uttalade redan 1984 att självbestämmande i sina olika former är en grundläggande förutsättning för att ursprungsfolk skall kunna utöva sina rättigheter och påverka sin framtid liksom för att bibehålla och utveckla sin etniska identitet.

Frågan om självbestämmande har fått ny aktualitet i urfolkssammanhang genom det utkast till FN-deklaration om urfolks rättigheter som har utarbetats av FN:s arbetsgrupp för ursprungsfolk. I artikel 3 slås fast att urfolk har rätt till självbestämmande. Ordalydelsen är densamma som i artikel 1 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter med undantag för hänvisningen till urfolk. Under de senaste åren har det skett en dynamisk utveckling av rätten till självbestämmande för urfolk förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett folk. Alla folk som benämner sig själva som urfolk utgör inte "folk" i folkrättslig mening och saknar därmed rätt till självbestämmande. Det samiska folket utgör emellertid ett sådant "folk" som i folkrättens mening har rättigheter, inklusive rätten till självbestämmande. FN:s MR-kommitté har också vid ett par tillfällen bekräftat att samerna är berättigade till självbestämmande. I sina kommentarer, CCPR/C/79/Add.112/1999, till en periodisk rapport från Norge anförde MR-kommittén att "as the Government and Parliament of Norway have addressed the situation of the Sami in the framework of the right to self-determination, the Committee expects Norway to report on the Sami peoples right to self-determination under article 1 of the Covenant, including paragraph 2 of that article".

Hur sedan det materiella innehållet i självbestämmanderätten skall se ut är till stor del en fråga mellan samerna och staten. Under senare år har många länder inlett en process mot ökat självbestämmande för sina ursprungsfolk.

Tabell Historiska erkännanden av ursprungsfolkens självbestämmande och etablering av samtida självbestämmande

Land	Historiskt erkännande	Självbestämmande inleds
Australien	-	1990, The Aboriginal and Torres Strait Islanders Commission (ATSIC)
Kanada	1763, The Royal Proclamation	1982, The Constitution Act, samt 1995 Indigenous Rights to Self-Government
Danmark	-	1979, Grönlands hjemmestyre
Finland	1751, Lappkodicillen	1973, Sametinget
Norge	1751, Lappkodicillen	1989, Sametinget
Nya Zeeland	1840, Treaty of Waitangi	1987, samt 1991 National Maori Congress
Sverige	1751, Lappkodicillen	1993, Sametinget
USA	1763, The Royal Proclamation	1970, USA, 1971 Alaska, samt 1978 Hawaii

I bl.a. ILO-utredningen anvisas vägval för att öka det samiska självbestämmandet. Utredningen bl.a. föreslår att samerna själva skall få upplåta sin rätt till jakt och fiske.

Det samiska självbestämmandet är idag tämligen begränsat. Detta framgår av 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433). Där står att Sametinget skall verka för en levande samisk kultur, särskilt besluta om fördelning av statens bidrag till samisk kultur och samiska organisationer, utse sameskolstyrelsen, leda det samiska språkarbetet, informera om samiska förhållanden och medverka i samhällsplaneringen. För närvarande planeras i proposition som bl.a. kommer att överföra ett antal myndighetsuppgifter från länsstyrelse och Jordbruksverket till Sametinget och därigenom öka det samiska självbestämmandet.

Nordiskt arbete

De nordiska samarbetsministrarna beslutade 1999 att ett informellt ministersamarbete om samiska frågor skulle etableras inom Nordiska Ministerrådet. Vid påföljande möten har man diskuterat de framtida kontakterna mellan ministrarna, frågan om en nordisk samekonvention och samarbetet med sametingen och sametingspresidenterna.

Ministermötena fungerar som ett forum för informationsutbyte i frågor som är av gemensamt nordiskt intresse och används även som remissinstans för Nordiska Ministerrådet i samiska frågor. Det innebär i praktiken att ministrarna träffas en gång om året tillsammans med sametingspresidenterna.

Nordisk samekonvention

Vid Nordiska Rådets session i Reykjavik 1995 bestämde ansvariga ministrar att inleda arbetet med en nordisk samekonvention. Bakgrunden är samernas egen önskan om en konvention. Det togs upp första gången av Samerådet år 1986 och följdes senare upp av Samerådets juridiska utskott som utarbetade ett utkast till en konventionstext. I en gemensam rapport år 1988 av de tre samerättsutredningarna i Norge, Sverige och Finland påpekades behovet och nyttan av en konvention.

En nordisk arbetsgrupp tillsattes 1996 för att utreda behov och förutsättningar för en konvention. Arbetet genomfördes i samverkan med sametingen och presenterades i en rapport 1998. Rapporten tog upp flera ämnen som kan vara av intresse att reglera i en konvention. Där anges lagstiftningssamarbete, samisk kultur, språk och utbildning, frågor om hälsa, miljö och näringar. Sametingens representanter underströk vikten av att närmare reglera samernas ställning och samisk rätt till självbestämmande. Arbetsgruppen konstaterade att det finns både behov och förutsättningar för en konvention och rekommenderade att det inrättas en expertgrupp med mandat att utarbeta förslag till en konvention. Det fortsatta arbetet med en samekonvention har påbörjats. En expertgrupp tillsattes 2002 som skall utarbeta ett utkast till en konvention. Gruppen skall avlämna sitt utkast till konvention i november 2005.

Arbetet inom FN med urfolksfrågor

I juli 2000 beslutade ECOSOC att etablera ett permanent forum för urfolksfrågor, A Permanent Forum for Indigenous Issues. Frågan om ett permanent forum har diskuterats under flera år men det är först under senare år som framsteg gjorts i frågan. Beslutet i ECOSOC föregicks av behandling dels i en arbetsgrupp med representanter från regeringar och ursprungsfolk, dels i kommissionen för mänskliga rättigheter. Danmark, med stöd av de övriga nordiska länderna, har spelat en ledande roll i arbetet med att etablera forumet.

Ett syfte med forumet är att stärka koordineringen inom FN-systemet vad gäller frågor som rör ursprungsfolk. Ett annat är att skapa ett diskussionsforum för olika aktörer som handlägger frågor av vikt för ursprungsfolk världen över, såsom FN:s olika organ, fonder och program, regeringar, urfolksgrupper, enskilda organisationer m.fl.

Forumet är ett rådgivande organ till ECOSOC och dess mandat skall omfatta hela rådets verksamhetsfält, d.v.s. såväl ekonomisk och social utveckling som kultur, miljö, utbildning, hälsa och mänskliga rättigheter.

Forumet består av 16 expertmedlemmar varav hälften har nominerats av stater och väljs av ECOSOC. Övriga 8 har utnämnts av ECOSOC:s ordförande på basis av konsultationer med företrädare för urfolksgrupperna själva. I den senare urvalsprocessen har det uppställts vissa generella kriterier såsom beaktande av mångfald, geografisk spridning liksom transparens, representativitet och lika möjligheter för alla att delta. Mandatperioden är 3 år med möjlighet till förlängning ytterligare en gång. FN:s medlemsstater, FN:s organ samt enskilda organisationer får delta i forumet såsom observatörer. Forumet möts 10 dagar per år.

Med det permanenta forumet skapas en plats inom FN för ursprungsfolk runt om i världen och deras frågor.

Urfolksdeklarationen

År 1995 inrättades en arbetsgrupp under kommissionen för mänskliga rättigheter med uppgift att utarbeta ett förslag till en urfolksdeklaration. Ett tidigare förslag hade under flera år utarbetats i FN:s arbetsgrupp för ursprungsfolk. Efter ett långt dödsläge i

förhandlingarna har en grupp bestående av de fem nordiska länderna, Nya Zeeland och Schweiz lagt fram en sammanhängande deklARATIONSTEXT. Texten har sin utgångspunkt i underkommissionens text från 1994 och har varit en grund för kompromisslösningar. Förslaget har blivit en katalysator som bidragit till att förhandlingarna nu är mer dynamiska än tidigare. Både självbestämmande- och landrättighetsfrågorna har varit föremål för konstruktiva förhandlingar. FN:s MR-kommission har gett arbetsgruppen ett års förlängning av mandatet.

Internationell kritik avseende samernas ställning i Sverige

Ett flertal internationella organ har framför synpunkter på frågor om samernas ställning i Sverige. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter uttryckte 2002 oro över Sametingets begränsade inflytande i beslutsprocesser som påverkar de traditionellt samiska områdena och näringarna, såsom rörande vattenkraftsprojekt, gruvor, skogsbruk samt privatisering av mark. Kommittén rekommenderar Sverige att involvera samerna mer i sådana processer. Kommittén ställde också specifika frågor om omfattningen av samernas rätt till jakt och fiske.

FN:s kommitté mot rasdiskriminering noterade i sina kommentarer 2004 att Sverige inte ratificerat ILO:s konvention nr 169 och att den var oroad över att frågorna om samernas landrättigheter fortfarande inte lösts. Kommittén uppmanade Sverige att tillse att utredningen av markfrågorna avslutades i tid samt att lagstifta om dessa frågor efter konsultation med samerna för att undanröja den rättsliga oklarheten kring samernas markrättigheter. Kommittén noterade också att den fått uppgifter om att samiska intressen ofta får vika i tvister om markfrågor och att samerna inte får något finansiellt stöd för att driva processer om markrättigheter. Kommittén har också i ett generellt yttrande om ursprungsfolk uppmanat stater att erkänna ursprungsfolkens rätt till mark.

I sin uppföljning 2003 av hur Sverige genomfört ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter pekade Europarådets ministerkommitté på att det finns ett stort behov av att nå en harmonisk lösning och tydliggöra den juridiska situationen när det gäller landrättigheter i områden som traditionellt bebos av samer, med målet att uppnå harmoni mellan etniska grupper i området och att skydda ursprungsbefolkningens kultur och identitet.

Europarådets kommission mot rasism och intolerans uppmanade Sverige i sin rapport från 2004 att fortsätta sina ansträngningar att nå en lösning på frågorna om samernas landrättigheter samt att stärka samernas deltagande och inflytande i beslutsprocesser i frågor som berör dem, särskilt i frågor om markanvändning i traditionellt samiska områden.

4 Samernas rätt till jakt och fiske enligt folkrätten

Av **Mattias Åhrén**, jurist och ledare för **Samerådets människorättsavdelning**

Samernas traditionella områden

Vid en bedömning av vilka jakt- och fiskerättigheter samerna har är det naturligtvis av grundläggande betydelse vilka områden samerna traditionellt har brukat. Att ta reda på vilka områden dessa faktiskt är åvilar dock nationella domstolar och utredningar. Folkrätten skyddar samernas bruk av land i den utsträckning sådant bruk har existerat. Varje sådan bedömning måste dock vara icke-diskriminerande och baserad på lag. Samerna var de första invånarna i sina traditionella områden och jakt och fiske en av deras viktigaste levebröd. Då samerna en gång i tiden fiskade och jagade relativt ostörda bör rimligen samerna – vid en objektiv prövning – ha goda förutsättningar att få fastställt rättigheter till jakt och fiske i sina traditionella områden, om det inte framgår att dessa rättigheter vid ett konkret tillfälle på ett legitimt sätt har utsläckts. Framställningen nedan bortser dock från dessa frågor, och fokuserar på vilka rättigheter samerna har till jakt och fiske i sina traditionella områden, oavsett vilka dessa områden enligt en objektiv nationell bedömning visar sig vara.

Samiska jakt- och fiskerättigheter som en del av skyddet för den samiska kulturen

Urfolkens rätt till land, vatten och naturresurser motiveras ofta med att fortsatt tillgång till sådana utgör en förutsättning för att bevara och utveckla deras kulturer. Två av de mest centrala människorättskonventioner FN antagit, Konventionen om Medborgerliga och Politiska Rättigheter¹ (CCPR) och Konventionen om Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter² (CESCR), tar denna utgångs-

¹ *International Covenant on Civil and Political Rights*, antagen 1966

² *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, antagen 1966

punkt, eller har i vart fall kommit att uppfattas på sådant sätt. Det samma gäller FN:s Konvention om Barnets Rättigheter³ (CRC).

CCPR Art. 27 har kommit att utvecklas till en av folkrättens mest centrala bestämmelser rörande skydd för urfolks rätt till land och naturresurser, trots att bestämmelsen inte innehåller någon referens till urfolk, och än mindre till deras land. Art. 27 stadgar att medlemmar av minoritetsgrupper har rätt att utöva sin kultur, i gemenskap med andra medlemmar av gruppen. FN:s Männskorättskommitté⁴ (MR-Kommittén) har förtydligat att också urfolk faller under Art. 27, och Sverige har i rapporter till MR-Kommittén bekräftat att samerna omfattas av artikeln. Att begreppet ”minoritet” ansetts även innefatta urfolk är naturligt. Mindre självklart är möjligen vad som avses med begreppet ”kultur”. MR-Kommittén har dock klargjort att ”kultur” i Art. 27 har en vidsträckt innebörd, och innefattar också det materiella grundlaget för urfolkens kulturer. Art. 27 skyddar m.a.o. urfolks fortsatta tillgång till traditionella land- och vattenområden, naturresurser samt ekonomiska aktiviteter, i den utsträckning dessa är nödvändiga för att bevara och utveckla urfolkens kulturer.

I det s.k. *Kitokfallet* uttalade MR-Kommittén att renskötseln, som en traditionell samisk ekonomisk aktivitet av central betydelse för den samiska kulturen, skyddas av Art. 27.⁵ MR-Kommittén bekräftade därefter i *Lubicon Lake Band-fallet*⁶ att även jakt och fiske omfattas av Art. 27, i den mån de utgör traditionella ekonomiska aktiviteter. Kommittén uttalade att urfolket i fråga har rätt till skydd för jakt och fiske på sina traditionella områden, även om urfolket i dag delar dessa områden med den koloniserande befolkningen. Nämnas kan också *Apriana Mahuika et al. v. New Zealand*, där MR-Kommittén fann att Art. 27 omfattar moderna former av djuphavsfiske i vatten som maorierna traditionellt fiskat.⁷ Samernas jakt och fiske i deras traditionella områden måste därmed rimligen också falla under Art. 27, och detta gäller även sådana områden som samerna i dag delar med den icke-samiska befolkningen. Den omständigheten att urfolk anpassat sig till samhällsutvecklingen och moderniserat sina

³ *Convention on the Rights of the Child*, antagen 1989

⁴ *Human Rights Committee*, auktoritativ tolkningsorgan utnämnt av FN för att kontrollera efterlevnaden av CCPR

⁵ Se *I. Kitok v. Sweden* (Communication No. 1971/1985), Views adopted 27 July 1988, Report of the HRC, GAOR, Forty-third Session, Suppl. No. 40 (A/43/40), s. 221–230.

⁶ *B. Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada* (Communication 167/1984), Views adopted 26 March 1990, Report of the HRC, GAOR, Thirty-eight Session, Suppl. No. 40 (A/38/40), s. 1–30

⁷ *Apriana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No 547/1993: New Zealand. 15/11/2000, CCPR/C/70/D/547/1993

traditionella näringar och ekonomiska aktiviteter innebär inte att dessa inte längre skyddas av Art. 27.⁸ I de båda *Länsmanfallen*⁹ framhöll MR-Kommittén att även om samerna moderniserat sin traditionella landanvändning så skyddas samernas traditionella näringar fortfarande av Art. 27. Det faktum att samerna i dag ofta jagar och fiskar med moderna redskap påverkar med andra ord inte skyddet enligt Art. 27.

MR-Kommittén sammanfattade dessa slutsatser i s.k. Generella Kommentarer och uttalade att kulturer manifesterar sig själva i många former, inklusive i särskilda sätt att leva och specifika former för land- och resursutnyttjande, ofta kopplade till ett traditionellt landområde. Kommittén underströk att så särskilt är fallet för urfolk, och angav som exempel på sådana ekonomiska aktiviteter jakt och fiske. MR-Kommittén betonade vidare vikten av att urfolk på ett meningsfullt sätt tillåts delta i beslut som påverkar dem. I de två *Länsmanfallen* bekräftade MR-Kommittén att urfolk måste tillåtas på ett meningsfullt sätt delta i beslut om verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter och att sådan konkurrerande verksamhet ö.h.t. inte är tillåten om de hotar dessa aktiviteter.¹⁰ Kommittén har nyligen upprepat att Finland måste finna en lösning på problemet med konkurrerande verksamheter som inverkar menligt på de traditionella samiska näringarna och uppmanat Finland att stoppa all sådan verksamhet intills dess problemen lösts på ett sätt acceptabelt för samerna.¹¹ Kommittén har betonat att Art. 27 inte tillåter något proportionalitetstest. Om en konkurrerande verksamhet i praktiken omöjliggör för en urfolksmedlem att fortsätta att utöva sin kultur är åtgärden förbjuden, oavsett hur stora fördelar åtgärden skulle medföra för samhället i övrigt.

⁸ Se bl.a. *Lubicon Lake Band och Apriana Mabuika et al. v. New Zealand*.

⁹ *I Länsman et al. v. Finland* (Communication 511/1992), Views adopted: 26 October 1994, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Fiftieth Session, Suppl. No. 40 (A/50/40), s. 66–76 och *J. Länsman et al. v. Finland*, Communication no. 671/1995), UN Doc. CCPR/C/58/D/671/1995.

¹⁰ MR-Kommittén har understrukit att Sverige måste tillåta samerna ett större inflytande över aktiviteter i samernas traditionella områden, inklusive över icke-traditionella samiska aktiviteter såsom vattenkraft, gruvdrift och skogsbruk, se Concluding Observations: Sweden, 24/04/2002, CCPR/CO/74/SWE, punkt 15.

¹¹ Concluding Observations: CCPR/CO/82/FIN/rev.1 (FUTURE), punkt 17. MR-Kommittén har även i kommentarer beträffande Australien uttryckt sitt bekymmer över att urfolken i Australien endast i begränsad utsträckning tillåts delta i beslut som påverkar ägande- och nyttjanderätt till deras traditionella områden. Kommittén anmärkte särskilt att Australien inte skyddar urfolkens hållbara resursutnyttjande, inklusive jakt och fiske, se Concluding Observations: Australia, UN Doc. CCPR/CO/69/AUS (2000), punkt 3.

CESCR Art. 15 (1) stadgar att alla människor har rätt att delta i kulturlivet¹². Artikeln refererar inte uttryckligen till minoriteter men har ändå ansetts innefatta ett likartat skydd som CCPR Art. 27.¹³ Ekonomiska, Sociala och Kulturella Kommittén¹⁴ (ESK-Kommittén), med uppgift att övervaka implementeringen av CESCR, har uttryckt sitt bekymmer över att Ecuador inte respekterar urfolkens landrättigheter, inklusive rätten att kollektivt äga egendom och att säga nej till exploatering av naturresurser i deras territorier.¹⁵ Kommittén har även uttryckt sitt bekymmer över att urfolken i Guatemala diskrimineras beträffande äganderätt till land.¹⁶ ESK-Kommittén har vidare noterat att den Ryska Federation inte implementerat lagstiftning till skydd för urfolkens landrättigheter,¹⁷ och har även uppmanat Sverige att ratificera ILO 169 och förtydliga vad som gäller beträffande samernas rätt till land.¹⁸

CRC Art. 30 är till sin ordalydelse närmast identisk med CCPR Art. 27, men anger uttryckligen att bestämmelsen också applicerar på urfolksbarn. FN:s Kommitté för Barnets Rättigheter¹⁹ (Barnkommittén), med uppgift att övervaka implementeringen av CRC, har inte adresserat urfolks land- och resursrättigheter i samma utsträckning som MR-Kommittén. De uttalanden Barnkommittén ändå gjort tyder dock på att CRC Art. 30 skall förstås på ungefär motsvarande sätt som CCPR Art. 27, vilket är naturligt mot bakgrund av att bestämmelserna är närmast likalydande och syftar till att skydda motsvarande rättigheter.²⁰

Sammanfattningsvis skyddar således CCPR Art. 27, CESCR Art. 15 och CRC Art. 30 samernas fortsatta tillgång till deras traditionella jakt- och fiskeområden som en förutsättning för ett bevarande av den samiska kulturen. Konkurrerande verksamhet som omöjliggör eller kraftigt försvårar fortsatt jakt eller fiske på samiska traditionella områden är förbjudna, oavsett vilken nytta verksamheten skulle innebära för samhället i övrigt. Inte heller får andra rättighetshavare uppträda på ett sätt som inskränker den samiska jakt- och

¹² Eng. "... take part in cultural life"

¹³ Se FN:s Manual on Human Rights Reporting, Genève (1997), s. 153–154.

¹⁴ *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*

¹⁵ Concluding Observations: Ecuador. 07/06/2004, E/C.12/1/Add. 100, punkterna 12 och 35

¹⁶ Se Concluding Observations: Guatemala. 12/12/2003, E/C.12/1/Add. 93, punkterna 11 och 29, och jfr likartade kommentarer beträffande Colombia; 30/11/2001, E/C.12/1/Add. 74, punkterna 12 och 33.

¹⁷ Concluding Observations: Russian Federation. 12/12/2003, E/C.12/1/Add. 94, punkterna 11 och 39

¹⁸ Concluding Observations: Sweden. 30/11/2001, E/C.12/1/Add. 70, punkt 28

¹⁹ *Committee on the Rights of the Child*

²⁰ Se t.ex. Concluding Observations: Canada, CRC/C/15/Add.215, punkt 59 (2003).

fiskerätten. Detta gäller i samtliga samiska traditionella områden, även i sådana marker som samerna i dag delar med andra, och även för mer moderniserade former av samisk jakt och samiskt fiske. Där-
emot har Art. 27 inte ansetts uppställa krav på erkännande av egen-
domsrätt till urfolkens traditionella områden, och detsamma får för-
modas gälla CDESCR Art. 15 och CRC Art. 30. Endast när inga
andra åtgärder är tillräckliga för att skydda urfolkens kulturer förut-
sätts egendomsrätt. Notera dock att MR-Kommittén nyligen uttryckt
sitt bekymmer över att Finland inte löst frågan om samernas *ägande-
rätt* till land.²¹ Som framgått ovan har också ESK-Kommittén vid
ett flertal tillfällen uttryckt bekymmer över att urfolkens äganderätt
till land inte erkänns. Det går dock inte att utläsa av dessa uttalanden
om MR-Kommittén och/eller ESK-Kommittén avsett att uppställa
ett generellt krav på egendomsrätt, eller om i det enskilda fallet inga
andra åtgärder var tillräckliga för att skydda urfolkens traditionella
jakt- och fiskeområden. Andra folkrättsliga instrument tar dock di-
rekt sikte på urfolks egendomsrätt till land och resurser.

Samisk egendomsrätt till jakt och fiske

FN:s Rasdiskrimineringskonvention (CERD)²² förbjuder diskrimi-
nering p.g.a. bl.a. etnisk bakgrund (Art. 1). Också CERD saknar en
uttrycklig referens till urfolk, men har ändå i likhet med CCPR och
CDESCR kommit att visa sig betydelsefull för skyddet av urfolks rätt
till land och naturresurser. CERD Art. 5 (d) (v) förbjuder diskrimi-
nering beträffande rätten att äga egendom, ensam eller i gemenskap
med andra. CERD-Kommittén²³, med uppgift att övervaka efterlev-
naden av CERD, har understrukit att CERD skyddar urfolks tradi-
tionella land och resurser inte bara som en förutsättning för att be-
vara deras kulturer, utan även rätten till land som sådan. CERD-
Kommittén har i generella rekommendationer uppmanat stater att
respektera urfolkens traditionella levnadssätt och möjliggöra en eko-
nomiskt och socialt stabil utveckling för urfolken, anpassad till deras
specifika kulturer. Inga åtgärder får vidtas som påverkar urfolkens
traditionella land utan deras informerade samtycke. Kommittén har

²¹ Concluding Observations, CCPR/CO/82/FIN/rev.1 (FUTURE), punkt 17. MR-Komit-
tén har även uttryckt sitt bekymmer över att frågan om samernas land- och resursrättigheter inte
fått någon lösning i Norge, se Concluding Observations Norway. 01/11/99, CCPR/C79/Add.112,
punkt 16.

²² *International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (antagen
1965)

²³ *Committee on the Elimination of Racial Discrimination*

noterat att urfolk ofta förlorat sina land och resurser genom kolonisering och till kommersiella intressen, och har mot denna bakgrund uppmanat stater att erkänna och skydda urfolkens rätt att äga, utveckla, kontrollera och nyttja sina gemensamma land, territorier och naturresurser, samt att ge tillbaka områden som redan tagits ifrån urfolken.²⁴

CERD-Kommittén har vid ett flertal tillfällen – med referens till ovan nämnda Generella Rekommendationer – upprepat att CERD kräver att stater erkänner urfolkens egendomsrätt till land och naturresurser. T.ex. har Kommittén uttryckt bekymmer över att Costa Rica, Nepal och Kanada inte erkänner urfolkens rätt att äga, utveckla och kontrollera sina traditionella områden och naturresurser.²⁵ CERD-Kommittén har även uppmanat länder med samisk befolkning att erkänna samernas egendomsrätt till land och naturresurser. Kommittén har uppmanat Sverige att anta lagstiftning som erkänner samernas rätt till land och har därvid särskilt betonat rätten till jakt- och fiskeområden.²⁶ Än tydligare var CERD-Kommittén när denna uttalade att den i Norges föreslagna lagen om naturresursförvaltning i Finnmark Fylke²⁷ är oförenlig med CERD, eftersom lagen inte erkänner samernas äganderätt till land.²⁸

Sverige har som bekant inte ratificerat International Labour Organizations Konvention nr. 169 om Ursprungsfolk²⁹ (ILO 169) och är följaktligen inte formellt bundet av denna. Sverige har dock uttalat att lagstiftning etc. skall anpassas till ILO 169:s bestämmelser, för att möjliggöra en ratifikation av denna. Vidare ifrågasätter få personer i dag att urfolk har rättigheter till sina traditionella land, vatten och naturresurser. De flesta är vidare eniga om att i vart fall principerna för dessa rättigheter nöjaktigt kommer till uttryck i ILO 169, vilket även allt mer kommit att reflekteras i diskussionerna internationellt om urfolks rättigheter.³⁰ ILO 169 har således allt mer kommit

²⁴ General Recommendation XXIII: Indigenous Peoples: 18/08/97

²⁵ Concluding Observations: Costa Rica: 20/03/2002, CERD/C/60/CO/3, punkt 11, Nepal 12/03/2004, CERD/C/64/CO/5, punkt 13 och Kanada 01/11/2002, A/57/18, paras.315–343, punkt 330–331. Jfr även Concluding Observations: USA, 14/08/2001, A/56/18, paras. 380–407, punkt 400.

²⁶ Se Concluding Observations: Sweden. 01/05/2001. CERD/C/304/Add.103, punkt 13. Tre år senare upprepade och utvecklade CERD-Kommittén sitt bekymmer över bristen på respekt för samernas landrättigheter, se CERD/C/64/CO/8, punkterna 12–14. CERD-Kommittén har också uppmanat Finland att respektera samernas egendomsrätt land, Concluding Observations: Finland, CERD/C/63/CO5. Jfr också Concluding Observations: Russian Federation. 21/03/2003. CERD/C/62/CO/7, punkt 20.

²⁷ Den s.k. *Finnmarksloven*

²⁸ Concluding Observations: Norway, CERD/C/63/CO/9, punkt 19

²⁹ *ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*

³⁰ Jfr förhandlingarna om urfolksdeklarationen, nedan.

att reflektera internationell sedvanerätt på området.³¹ Mot denna bakgrund får ILO 169 sägas vara av relevans för bedömningen av samiska jakt- och fiskerättigheter.

ILO 169 Art. 14 (1) anger att stater skall erkänna urfolks ägande- och besittningsrätt till områden de traditionellt brukat (1 mom.). Därutöver skall åtgärder vidtas i lämpliga fall för att skydda urfolkens rätt att fortsatt bruka områden som inte uteslutande innehas av dem, men som de traditionellt haft tillgång för utövande av sina traditionella levebröd och andra aktiviteter (2 mom.). Sverige är f.n. i färd med att identifiera vilka områden samerna ännu i dag i allt väsentligt brukar själva (Art. 14 (1) 1 mom.) respektive andra områden samerna också traditionellt brukat, men i dag delar med den icke-samiska befolkningen (Art. 14 (1) 2 mom.). Som angetts ovan kommer inte här att närmare diskuteras vad som utgör traditionella samiska områden. I stora drag kan dock 1 mom-kategorin förväntas utgöras av åretruntmarkerna ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och 2 mom-kategorin av vinterbetesmarkerna. ILO 169 Art. 15 (1) slår fast att naturresurser på dessa områden särskilt skall skyddas och att urfolken har rätt att delta i användning, förvaltning och bevarande av sådana resurser.

Det har ibland ifrågasatts om med ”äganderätt” i Art. 14 (1) 1 mom. avses egentlig äganderätt. Inför ratificeringen av ILO 169 anförde Norge, baserat på ett uttalande av ILO:s sekretariat³², att med ”äganderätt” i ILO 169 inte skall förstås äganderätt i formell mening.³³ Det är dock tveksamt om antagandet är korrekt. Norges Samerettsutvalg har därefter förkastat denna tolkning, efter att ha studerat protokollen från ILO:s konferens 1989, där ILO 169 antogs. Samerettsutvalget konstaterade bl.a. att Norge under förhandlingarna om ILO 169 gjorde åtskilliga fruktlösa försök att ersätta äganderätt (*”right to ownership”*) med nyttjanderätt (*”right of use”* eller *”right of preferential use”*). Förslaget förkastades, då detta ansågs utgöra en försvagning jämfört med ILO 169:s föregångare, ILO Convention No. 107 on Indigenous and Tribal Populations.³⁴ Samerettsutvalget konstaterade därför att ett erkännande av endast nyttjanderätt till land inte uppfyller ILO 169 Art. 14 (1) 1 mom., utan att till sådana land, urfolk har en rätt som i allt väsentligt motsvarar en äganderätt. Den svenska ILO-utredningen gör en likartad bedömning och

³¹ Som framgått har även de centrala människorättskonventionerna FN antagit, när dessa applicerats på urfolk och deras rättigheter, getts en innebörd som ligger i linje med ILO 169.

³² International Labour Conference, 76th Session, Report IV (2A), 36.

³³ St. prop. Nr. 102 (1989–90), 5.

³⁴ NOU 1997:5, 36

konstaterar att ILO 169 Art. 14 (1) 1 mom. Innefattar en ”starkt skyddad rätt till besittning och nyttjande” med ”rätt till skydd gentemot andra nyttjare av samma mark och viss rätt att förfoga över dessa markrättigheter”.³⁵

ILO 169 Art. 34 anger att arten och omfattningen av de åtgärder som vidtas för att implementera ILO 169 skall bestämmas på ett flexibelt sätt med hänsyn till förhållandena i det relevanta landet. Det har hävdats att detta innebär att ILO 169 Art. 14 och 15 inte nödvändigtvis skall förstås i enlighet med ordalydelsen. Det är dock tveksamt om Art. 34 kan förstås så att denna väsentligt ”neutraliserar” de landrättigheter som kommer till uttryck i ILO 169. Ordalydelsen i Art. 14 och 15 är väldigt tydlig. Det är främmande för en normal konventionstolkning att den relativt generellt formulerade Art. 34 kan underminera de konkreta rättigheter som kommer till uttryck i Art. 14 och 15. Den omständigheten att ILO 169 skall implementeras med hänsyn till förhållandena i det relevanta landet kan tvärtom motivera att i en svensk kontext, Art 14 (1) 1 mom. uppställer krav på erkännande av formell äganderätt. Bl.a. Högsta Domstolens dom i det s.k. Skattefjällsmålet³⁶ klargör att i svensk rätt, samiskt nomadiskt landutnyttjande av viss varaktighet ger upphov till formell äganderätt till land på motsvarande sätt som annan markanvändning. Då traditionell samisk markanvändning ger upphov till äganderätt, motiverar ”förhållandena i det relevanta landet” att ILO 169 Art. 14 (1) 1 mom. förstås i enlighet med dess ordalydelse. Oavsett hur det förhåller sig med den saken följer av Art. 14 (1) 1 mom. i vart fall att samerna själva måste tillåtas bruka och förvalta dessa landområden och nyttja naturresurser där såsom en ägare. De kan även hindra andra ifrån att bruka områdena. Utan formell äganderätt kan samerna dock möjligen inte fritt överlåta, pantsätta etc. områdena ifråga.³⁷ Samerna har m.a.o. en exklusiv jakt- och fiskerätt i sådana områden de än i dag besitter, dvs. i stort sett brukar ensamma (vilket som sagt i praktiken torde innebära marker ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen). Sverige kan inte diskriminera samerna genom att inskränka denna rätt i större utsträckning än vad som gäller för egendomsrätt

³⁵ Se Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige, Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169, SOU 1999:25, s. 123 ff. Dessa slutsatser vinner även stöd av att Art 14 (1) 2 mom., talar om ”bruksrätt”. Det hade saknats anledning att dela upp ILO 169 Art. 14 (1) i två moment om dessa innefattade samma rättigheter.

³⁶ NJA 1981 s. 1

³⁷ Se ILO:s Expertkommitté, CEACR 1995/96th sessionen. Av ILO 169 Art. 17 (2) framgår dock att inget hindrar att samerna medges rätt att också överlåta delar av sina landområden. Därutöver torde samerna även utan tillåtelse ha rätt att överlåta områdena sinsemellan i enlighet med sina egna rättsliga sedvanor, jfr ILO 169 Art. 8.

allmänt.³⁸ På Art. 14 (1) 2 mom. områden (dvs. ungefärligen vinterbetesmarkerna) har samerna rätt att jaga och fiska i samma utsträckning och omfattning som tidigare, men kan därutöver inte motsätta sig att även andra också jagar och fiskar där. Enligt ILO 169 Art. 15 (2) har dock samerna rätt till ersättning för skador orsakade av konkurrerande verksamheter även i dessa områden. Vidare har samerna enligt Art. 15 (1) rätt att delta i förvaltningen av naturresurserna även i Art. 14 (1) 2 mom. områden.

FN:s medlemsländer förhandlar om en Deklaration om Urfolks Rättigheter³⁹ Utkastet till Urfolksdeklaration förpliktar naturligtvis inte på något sätt Sverige. Vidare är FN-deklarationer inte juridiskt bindande, så även när Urfolksdeklarationen antagits binder denna ändå inte formellt Sverige. Dock har FN:s Underkommission för Mänskliga Rättigheter⁴⁰, bestående av 26 st. oberoende folkrättsexperter, accepterat Utkastet till Urfolksdeklaration som en relevant beskrivning av urfolkens mänskliga rättigheter. Genom motsvarande procedurer som ILO 169 har vidare Urfolkdeklarationen allt mer kommit att reflektera internationell sedvanerätt. Urfolksdeklarationen kan mot denna bakgrund tjäna som ledning vid en undersökning av vad som utgör urfolks jakt- och fiskerättigheter.

Urfolksdeklarationens Art. 26 anför att urfolk har rätt att äga, utveckla och kontrollera land, territorier och resurser som de traditionellt ägt, ockuperat eller brukat. Enligt Art. 27 har urfolk rätt att få tillbaka land, territorier och resurser de tidigare brukat men förlorat kontroll över. Som ett led i förhandlingar om Urfolksdeklarationen har bl.a. de nordiska länderna presenterat ett nytt utkast till Urfolksdeklaration. Utkastet ersätter ”land som urfolk traditionellt ägt, ockuperat eller brukat” i Art. 26 och 27 med ”deras land”⁴¹. Även om några stater välkomnade det nordiska förslaget framfördes från många håll kritik mot att detta är för otydligt vad avser vilka områden som omfattas av artiklarna. Det förefaller sannolikt att en kompromiss mellan de ursprungliga Art. 26 och 27 och det nordiska förslaget kommer att hänvisa till områden urfolk traditionellt brukat, snarare än till det vagare ”deras” områden, men samtidigt göra klart att urfolk inte kan ha egendomsrätt till samtliga områden de någon gång nyttjat, utan att egendomsrätt förutsätter att brukandet haft

³⁸ Se Barsh, R., An Advocate's Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples, Oklahoma City University Law Review, Vol. 15 1990 No. 1 s. 209-254 och Anaya, J., Indigenous Peoples in International Law, New York-Oxford (1996), s. 106.

³⁹ UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

⁴⁰ UN Sub-Commission on Human Rights

⁴¹ "... their land ..."

viss intensitet. Land- och resursartiklarna i Urfolksdeklarationen kommer då att ligga nära motsvarande bestämmelser i ILO 169. Under sådana omständigheter kommer de två människorättsinstrument FN-systemet antagit som specifikt behandlar urfolks rättigheter att understryka att urfolk har egendomsrätt till jakt och fiske i vart fall i områden de fortfarande besitter. I andra traditionella områden har de möjligen inte egendomsrätt till jakt och fiske, men i vart fall någon form av bruksrätt.

En fullständig bedömning av urfolks jakt- och fiskerättigheter måste även beakta den generella rätten till egendom⁴² i internationell rätt. Egendoms skyddet kommer till uttryck i FN:s Universella Deklaration om Mänskliga Rättigheter⁴³ (UDHR) och även i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om Mänskliga Rättigheter (Europakonventionen). Egendoms skyddet innebär att staten inte äger omotiverat intervensera i någons egendom t.ex. genom expropriation utan kompensation. Den Europeiska Domstolen för Mänskliga Rättigheter (Europadomstolen) har inte prövat hur egendomsrätten i Europakonventionen förhåller sig till urfolks traditionella land, vatten och naturresurser. Den amerikanska kontinentens två motsvarigheter till Europakonventionen, *American Declaration on the Rights and Duties of Man* (Art. XXIII) och *American Convention on Human Rights* (Art. 21), innehåller dock även de en generell egendomsrätt. Dessa bestämmelser har ansetts innefatta ett skydd för urfolks kollektiva nyttjande av land och naturresurser.⁴⁴ Det är svårt att se varför egendomsrätten i Europakonventionen skall förstås på ett annat sätt än den egendomsrätt som kommer till uttryck i dess amerikanska motsvarigheter. Båda har sitt ursprung i den universella rätt till egendom som kommer till uttryck i UDHR. När *Inter-American Commission on Human Rights* fann att egendoms skyddet applicerar på urfolks traditionella landområden, refererade denna inte till de amerikanska regionala människorättsinstrumenten, utan till allmänna principer i internationell rätt. Vidare har Europeiska Kommissionen för Mänskliga Rättigheter⁴⁵ vid sin prövning av om ärenden skall tas upp av Europadomstolen uttalat att jakt och fiske

⁴² Eng. "right to property"

⁴³ *Universal Declaration on Human Rights*, Art. 17

⁴⁴ Se bl.a. *Inter-American Commission on Human Rights, Mary and Carrie Dann v. the United States*, och jfr IACHR, Report No. 27/98 (Nicaragua), punkt 142, IACHR 1972, 90-1 och IACHR 1997, 115. Också *Inter-American Court of Human Rights* har understrukit att "egendom" innefattar urfolks traditionella land och resurser och att sådan egendom är skyddad som en mänsklig rättighet, se *Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni v. Nicaragua* Inter-Am. Ct. H.R., dom den 31 augusti 2001.

⁴⁵ *European Commission on Human Rights*

utgör en traditionell samisk näring⁴⁶ och att jakt- och fiskerättigheter utgör sådan egendom som i och för sig skyddas av första tilläggsprotokollet till Europakonventionen⁴⁷. Samernas situation vad avser jakt och fiske påminner också rent faktiskt om många av de urfolk som bebor framför allt de nordliga delarna av den amerikanska kontinenten.

Sammanfattningsvis följer av CERD och ILO 169 att samerna har rättigheter till sina jakt- och fiskeområden av civilrättslig karaktär. Mycket talar även för att Europakonventionens egendomsskydd appliceras på samernas jakt och fiskerättigheter. CERD anger inte närmare till vilka områden samerna har egendomsrätt. CERD:s syfte är dock att eliminera rasdiskriminering. Sveriges övriga befolkning har tillåtits förvärva ägande- och nyttjanderätt genom bruk av land. Det kan därför antas att enligt CERD, Sverige skall erkänna ägande- och nyttjanderätt också till områden som samerna brukat med viss intensitet. CERD tillåter inte att civilrätter konfiskeras, vilket kan få betydelse för samiska jakt- och fiskerättigheter, beroende på hur regleringen av den fria småviltsjakten som infördes 1992 bedöms från ett juridiskt perspektiv.⁴⁸ ILO 169, och förmodligen också Urfolksdeklarationen när denna träder i kraft, anför att samerna har en rätt till jakt och fiske av civilrättslig karaktär på ett område som kan antas ungefärligen motsvara åretruntmarkerna. Samerna har därutöver rätt att fortsatt nyttja traditionella jakt- och fiskeområden utanför dessa. Även om varken ILO 169 eller Urfolksdeklarationen formellt binder Sverige är dessa av relevans som de två moderna exemplen där FN-systemet försökt ge en helhetsbild av urfolkens mänskliga rättigheter.

Självbestämmanderätten

Självbestämmandeprincipen går tillbaka till upplysningsfilosofernas idéer om folkens suveränitet. Efter etableringen av FN har självbestämmandetanken utvecklats från en princip till att också bli en rättighet. Folkens rätt till självbestämmande framgår av FN-stadgan och många andra instrument FN antagit, men kommer klarast till uttryck i den gemensamma Art. 1 i CCPR och CESC, som anför att

⁴⁶ Application No. 13572/88 by Tage ÖSTERGREN and others against Sweden

⁴⁷ Application No. 27033/95 by KÖNKÄMÄ and 38 other Saami villages against Sweden

⁴⁸ Notera att CERD-Kommittén redan funnit att Sveriges jakt- och fiskereglering är oförenlig med CERD, samt Europakommissionens två uttalanden ovan.

”alla folk har rätt till självbestämmande”⁴⁹. CCPR och CESCER definierar inte vad som avses med ”folk”. I tiden kring och närmast efter antagandet av dessa konventioner förefaller flertalet stater ha ansett att med uttrycket ”folk” avsågs summan av innevånarna i en stat. Senare rättsutveckling har dock tydliggjort att en stat kan bebos av mer än ett ”folk”, och att ett folk kan sträcka sig över flera stater.⁵⁰ Framför allt har MR-Kommittén under senare delen av 1990-talet och i början av 2000-talet kommit att utveckla och förtydliga sin syn på vem som är att anse som ”folk” i CCPR Art. 1, ofta genom att Kommittén haft att ta ställning till urfolkens rättsliga status under artikeln. Utan att gå in på frågan hur begreppet ”folk” bör definieras i Art. 1 har Kommittén genom att hänvisa till urfolk som självbestämmanderättens subjekt gjort klart att det kan finnas fler än ett folk inom en stat. T.ex. har Kommittén, delvis inspirerad av Quebec-fallet i Kanadas högsta domstol⁵¹, tillämpat Art. 1 i förhållande till Kanadas urfolk och betonat att rätten till självbestämmande kräver bl.a. att alla folk skall fritt kunna disponera över sina naturrikedomar och resurser, och inte får berövas sina levebröd/närings⁵².⁵³ MR-Kommittén har därefter vid ett antal tillfällen bekräftat att de urbefolkningar som är tillräckligt etniskt, språkligt, geografiskt, historiskt och politiskt särskiljbara, kan utgöra sådana ”folk” som är berättigade till självbestämmande enligt CCPR Art. 1,⁵⁴ och att det samiska folket är ett sådant folk.⁵⁵ ESK-Kommittén har inte ägnat självbestämmanderätten samma intresse som MR-Kommittén, men har vid ett par tillfällen understrukit att också CESCER Art. 1 applicerar på urfolk. Här kan särskilt noteras ovan nämnda observationer avseende Ryssland där Kommittén bekräftar att rätten till självbestämmande applicerar på urfolken i Ryssland, inklusive, får förmodas, på samerna.⁵⁶

⁴⁹ ”*all peoples have the right to self-determination*”

⁵⁰ Se bl.a. MR-Kommitténs General Comments nr 12 (21), UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.5, s. 121–122, Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996) och CERD Kommitténs General Comments No. 21, 15/03/96, punkterna 3 och 4.

⁵¹ Supreme Court of Canada decision [1998] 2 S.C.R., 217

⁵² Eng. ”*means of subsistence*”

⁵³ Concluding Observations: Canada, UN Doc. CCPR/C/79/Add.105 (1999), punkt 8.

⁵⁴ Se bl.a. Concluding Observations: Mexico, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 109 (1999), Australia, UN Doc. CCPR/CO/69/AUS (2000) och Denmark, UN Doc. CCPR/CO/70/DNK (2000).

⁵⁵ Se Concluding Observations: Norway, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 112 (1999), Sweden, UN Doc. CCPR/CO/74/SWE (2002) och Finland: CCPR/CO/82/FIN/rev.1 (FUTURE), punkt 17. Norge har i sin femte periodiska rapport till MR-Kommittén i november 2004 som första land med samisk befolkning indirekt bekräftat att det samiska folket har rätt till självbestämmande enligt CCPR Art. 1.

⁵⁶ Concluding Observations: Russian Federation. 12/12/2003, E/C.12/1/Add. 94, punkterna 11 och 39

Även Urfolksdeklarationen understryker att urfolk har rätt till självbestämmande.⁵⁷ Art. 3 i denna är närmaste likalydande med CCPR och CESCER Art. 1 (1). Den enda skillnaden är att Art. 3 refererar till "urfolk" och inte till "folk". Självbestämmanderätten var länge en av de mest kontroversiella frågorna i förhandlingarna om Urfolksdeklarationen. På senare tid har dock inte någon av de stater som deltar i dessa förhandlingar invänt mot förekomsten av en rätt till självbestämmande för urfolk.⁵⁸

Beträffande självbestämmanderättens innehåll framgår bl.a. av CCPR och CESCER Art. 1 (1) samt Art. 3 i Urfolksdeklarationen att däri innefattas en rätt för alla folk att bestämma över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Beträffande rätten att bestämma över den ekonomiska utvecklingen – självbestämmanderättens resursdimension – anför CCPR och CESCER Art. 1 (2) närmare att alla folk har rätt att bestämma över sina naturtillgångar och inte skall berövas sina levebröd. Urfolksdeklarationen saknar ett andra stycke motsvarande Art. 1 (2), men utvecklar resursdimensionen i andra bestämmelser, vilket är naturligt mot bakgrund av den grundläggande betydelse urfolkens naturresurser har för bevarandet och utvecklandet av deras kulturer och samhällen.⁵⁹ Av denna anledning har även MR-Kommitten, och andra organ som adresserat urfolkens självbestämmanderätt genomgående fokuserat på resursdimensionen. Notera t.ex. MR-Kommitténs ovan nämnda kommentarer om Kanada avseende att urfolk har rätt att kontrollera sina naturresurser och andra rikedomar och inte får berövas sina levebröd. Kommittén har även uppmanat Australien att säkra ett starkare inflytande för urfolken över deras traditionella land och naturresurser.⁶⁰ Även i ovan angivna uttalanden om länder med samisk befolk-

⁵⁷ ILO 169 anger uttryckligen att denna inte specifikt adresserar urfolkens självbestämmanderätt. Oaktat detta innehåller ILO 169 ett flertal bestämmelser som ligger självbestämmanderätten mycket nära, framför allt Art. 7 som anför att urfolk har rätt att bestämma över utvecklingen av sina landområden och att utöva kontroll över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

⁵⁸ Det råder dock fortfarande viss oenighet beträffande hur relationen mellan självbestämmanderätten och principen om staters territoriella integritet skall komma till uttryck i Urfolksdeklarationen. Denna fråga saknar dock betydelse för urfolkens jakt- och fiskerättigheter.

⁵⁹ Det kan även noteras att det nordiska förslaget till Urfolksdeklaration lämnar Art. 3 oförändrad, och även markerar självbestämmanderättens resursdimension.

⁶⁰ Se Concluding Observations: Australia, UN Doc. CCPR/CO/69/AUS (2000), punkt 3. Det skulle möjligen kunna hävdas att MR-Kommitténs referens till "större" inflytande antyder att denna inte avsett någon egentlig bestämmanderätt över land och naturresurser. Kommittén skall dock nog inte förstås på detta sätt. Australien bebos i dag av flera folk, det koloniserande australiska folket och olika urfolk. Samtliga dessa folk har rätt till självbestämmande, viken dock i allt väsentligt måste utövas i områden som dessa folk i dag delar med varandra. Självbestämmanderätten måste därmed implementeras med hänsynstagande till andra folk i området. Urfolken skall således garanteras ett omfattande inflytande, men inte nödvändigtvis fullständig

ning har MR-Kommittén särskilt betonat vikten av att samerna själva får bestämma över sina traditionella näringar och landområden. Vidare kan nämnas FN:s Specialrapportör om Urfolkens Mänskliga Rättigheter och Grundläggande Friheter, som uttalat att CCPR Art. 1 (2) slår fast att urfolk har rätt att bestämma över sina egna resurser⁶¹ och EU:s *Northern Dimension Action Plan*, antagen av Ministerrådet, som hänvisar till urfolkens rätt till självbestämmande, inkluderande deras ekonomiska aktiviteter.

Sammanfattningsvis står det efter flera år av diskussioner klart att urfolk har rätt till självbestämmande, och att det viktigaste elementet i denna är resursdimensionen. Exakt hur denna självbestämmanderätt skall komma till uttryck torde bli föremål för fortsatta diskussioner. Klart är dock att för att det ö.h.t. skall vara meningsfullt att tala om en självbestämmanderätt för urfolk, denna måste innefatta en långtgående bestämmanderätt över urfolkens centrala traditionella områden samt över naturresurser av grundläggande betydelse för deras kultur och samhälle. För samernas del torde detta kunna översättas i en rätt att mer eller mindre självständigt förvalta jakt och fiske inom åretruntmarkerna, samt en rätt att effektivt delta i sådan förvaltning inom traditionella samiska områden utanför dessa.

Urfolksrättigheter under utveckling

Urfolken tillhör 1900-talets mest marginaliserade folkgrupper. Egentligen var det först under 1900-talets sista decennier som Världssamfundet på allvar började reflektera över att urfolk kanske också har rättigheter. Även om det hänt en hel del därefter har synen på urfolkens rättigheter ännu inte hunnit mogna, utan att dessa fortfarande är under snabb utveckling. Det är inte möjligt att eliminera djupt rotad diskriminering på 20–30 år.

Redogörelsen ovan syftar huvudsakligen till att ge en beskrivning av urfolksrättigheterna som de ser ut i dag, men skall för den skull

kontroll, över naturresurser i deras områden. Att urfolken är de huvudsakliga rättighetshavarna markeras dock av att MR-Kommittén refererar till deras (*their*) land och naturresurser. Den omständigheten att andra än samerna i dag bor i de traditionella samiska områdena innebär dock inte att dessa också skulle ha rätt att delta i den samiska självbestämmanderätten avseende jakt- och fiskeförvaltning, se *Marie-Hélène Gillot et al. v. France* (Communication No. 932/2000), Views adopted 15 July 2002, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Fifty-seventh Session, Suppl. No. 40 (A/57/40), s. 270–293.

⁶¹ Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, Rodolfo Stavenhagen, FN Dokument E/CN.4/2004/80/Add.1, punkt 88

inte enbart ses som en statusbeskrivning. Det är viktigt att notera trenden mot en ökad respekt för urfolkens rättigheter, en utveckling som med all säkerhet kommer att fortsätta och förmodligen även intensifieras de närmaste åren. Detta gäller inte minst rätten till land, vatten och naturresurser samt självbestämmanderätten. T.ex. märks i förhandlingarna om Urfolksdeklarationen en tydlig vilja att bekräfta att urfolk – såsom andra folk – har rätt att själva bestämma över sina samhällen. Alla inblandande är även överens om att det är dags att korrigera de orättvisor som uppkom vid koloniseringen av urfolkens land, vatten och naturresurser. FN:s människorättsorgan blir allt tydligare i kraven på att stater måste börja respektera urfolks rättigheter. På det lokala planet är beslutet att ta fram en Nordisk Samekonvention ett exempel på en ökad medvetenhet om samernas rättigheter. Framstående jurister som kommer i kontakt med samiska frågor betonar närmast utan undantag vikten av en ökad respekt för samiska rättigheter. En liknande utveckling kan noteras i våra grannländer i det arktiska området. Som några konkreta exempel kan nämnas bildandet av det resursrika *Tkhasanom* området i ryska Sibirien inom vilket *Itel'menfolket* tillerkänns ett aktivt medbestämmande i resursförvaltningen och har företräde till jakt och fiske, upprättandet av *Nunavut*, ett område utgörande ungefär 23 % av Kanadas totala landyta där *Inuiterna* själv bestämmer över t.ex. naturresursförvaltning⁶² samt tillkomsten av *North Slope Borough* i Alaska där *Iñupiatfolket* kontrollerar utvecklingen i området, förvaltar naturresurser och beskattar oljefält.⁶³

Sammanfattning och avslutande kommentarer

CCPR Art. 27, CESC Art. 15 och CRC Art. 30 skyddar samernas fortsatta tillgång till jakt- och fiskeområden som ett materiellt grundlag för den samiska kulturen. Bestämmelserna gör inte någon skillnad mellan områden ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen å ena sidan, och vinterbetesmarkerna, å den andra. Samiska traditionella jakt- och fiskeområden skyddas oavsett var dessa är belägna, om de utgör en förutsättning för att bevara den samiska kulturen. Verksamheter som omöjliggör eller kraftigt försvårar för samerna att fortsätta jaga och fiska på sina traditionella områden är förbjudna

⁶² I samband med att *Nunavut* skapades betalade även Kanadas regering ca. USD 900 miljoner i en engångssumma samt garanterade därutöver årliga överföringar av kapital till *Nunavut*.

⁶³ Se ADHR (Arctic Human Development Report) 2004. Akureyri: Stefansson Arctic Institute, s. 124, 130 och 132–133.

och andra rättighetshavare får inte uppträda på ett sätt som inskränker samernas jakt och fiske. Vid bedömningen av vilka konkurrerande verksamheter som är förbjudna skall noteras att CCPR Art. 27, CDESCR Art. 15 och CRC Art. 30 ger uttryck för individuella rättigheter. Det är m.a.o. tillräckligt att en samisk person inte längre kan jaga eller fiska på sina traditionella områden för att aktualisera ett brott mot dessa bestämmelser, och det finns inte utrymme för något proportionalitetstest.

Bedömningen av om en konkurrerande verksamhet är tillåten kan inte ske isolerad. Sveriges samepolitik var under 1900-talet i stark otakt med utvecklingen i internationell rätt, med ännu bestående skador på det samiska samhället som följd. Varje ytterligare ingrepp i de samiska områdena riskerar slå ut ytterligare samer från de traditionella näringarna. Tillåtligheten av ett intrång skall anpassas till den situation samerna befinner sig i dag, med en förståelse för att det är en förutsättning för en livskraftig samisk kultur att samerna fortsatt kan utöva sina traditionella ekonomiska aktiviteter i de marker som ännu finns kvar. Effekterna av en konkurrerande verksamhet måste bedömas mot bakgrund av andra aktiviteter i området, samt beakta Sveriges generella samepolitik.

Andra än samer jagar och fiskar numera i samernas traditionella områden, med ungefär samma metoder som samerna. Det har därför ibland ifrågasatts om jakt- och fiske i dag kan sägas utgöra folkrättsligt skyddade distinkta samiska ekonomiska aktiviteter. Det är riktigt att jakt och fiske i dag inte utgör ”kulturspecifika” samiska näringar. Jakt och fiske är på det viset inte jämförbara med renskötseln som alltjämt utgör en kulturspecifik samisk ekonomisk aktivitet.⁶⁴ Jakt och fiske är emellertid otvivelaktigt traditionella kulturbaserade samiska ekonomiska aktiviteter. Som framgår av bl.a. *Lubicon Lake Band-fallet* uppställer inte CCPR, och med största säkerhet inte heller CDESCR och CRC, något krav på att en ekonomisk aktivitet skall vara kulturspecifik för att åtnjuta skydd. Detta är naturligt. Skulle det krävas att en aktivitet skall vara kulturspecifik för att skyddas av Art. 27 och motsvarade bestämmelser skulle dessa bli relativt verkningslösa. Nästan inga urfolk har i dag kulturspecifika näringar som särskiljer dem från majoritetsbefolkningen, och även om så är fallet har de sällan försörjt sig enbart på den kulturspecifika näringen. Så är även fallet med samerna. I större delen av de samiska

⁶⁴ Att renskötseln utöver att vara kulturbaserad även är kulturspecifik motiverar förmodligen att denna åtnjuter ett än starkare skydd enligt folkrätten jämfört med näringar som ”endast” är kulturbaserade.

områdena dominerade, och dominerar fortfarande, kombinationsnärings,⁶⁵ och det har alltid funnits ett stort antal samer som inte bedrivit rensköttsel.⁶⁶ Det skulle utgöra en orimlig tolkning av CCPR Art. 27, CDESCR Art. 15 och CRC Art. 30 att dessa endast skyddar kulturspecifika näringar. En sådan förståelse skulle ställa större delen av samernas, och de flesta andra urfolks totala, materiella kulturgrundlag utan skydd.

CCPR, CDESCR och CRC beaktar också att alla samhällen utvecklas och syftar inte till att frysa denna utveckling. Den omständigheten att urfolk – såsom andra folk – anpassar sina traditionella näringar i takt med moderniseringen i samhället och i dag använder krut, sändare och modern fiskeutrustning hindrar inte att samernas jakt och fiske åtnjuter skydd enligt dessa konventioner.

Troligen uppställer CCPR Art. 27 och CDESCR Art. inte något generellt krav på att stater skall erkänna egendomsrätt för urfolk till deras traditionella jakt- och fiskeområden. Sådana ägande- och nyttjanderätter kan dock följa av CERD, ILO 169, Urfolksdeklarationen och Europakonventionen. Enligt ILO 169, och förmodligen också enligt Urfolksdeklarationen, när denna träder i kraft, har samerna äganderätt, eller i vart en rätt som ligger äganderätten mycket nära, till sådana områden som samerna fortfarande i stort sett brukar ensamma. Därtill har samerna rätt att fortsätta att jaga och fiska på andra områden de traditionellt brukat. Enligt CERD skall samisk ägande- och nyttjanderätt erkännas i motsvarande utsträckning som sådana rättigheter erkänns för andra än samer. Eftersom svensk rätt erkänt uppkomst av ägande- och nyttjanderätt till land genom bruk för den icke-samiska befolkningen, torde enligt CERD följa att samerna har civilrättsligt skyddade rättigheter till samtliga de områden de traditionellt brukat. De civilrätter som diskuterats ovan kan vara både äganderätt till land⁶⁷ och nyttjanderätt till jakt och fiske. Ingen av dessa civilrätter är avhängiga av att området ifråga är av betydelse för den samiska kulturen.⁶⁸

Utöver dessa civilrätter, som kan vara av kollektiv men också av individuell natur, har det samiska folket en kollektiv rätt att själva

⁶⁵ Det kan noteras att även den svenska Rennäringslagen har denna utgångspunkt när den stadgar att jakt och fiske ingår i den samiska rensköttselrätten.

⁶⁶ I en svensk kontext kan även noteras att många samer med rensköttsel som binäring drevs ut från de samiska områdena i samband med 1928 års Renbeteslag.

⁶⁷ För stora delar av de samiska områdena är denna fråga fortfarande olöst.

⁶⁸ Av samma anledning som att andra än samer inte behöver motivera civilrätt till fast egendom på annat sätt än genom ett lagligt fång.

bestämma över förvaltningen av jakt och fiske i de samiska områdena, i enlighet med alla folks rätt till självbestämmande.

Ibland motiveras underlåtenhet att implementera samiska jakt- och fiskerättigheter med hänvisningar till hänsyn för tredje man. Detta bygger på en missförståelse. Det är inte tillräckligt att Sverige passivt respekterar samernas rätt till jakt och fiske enligt ovan. CESCR⁶⁹, CCPR⁷⁰, CERD⁷¹ och CRC⁷² uppställer samtliga krav på att Sverige aktivt vidtar positiva åtgärder för att garantera samernas rättigheter enligt dessa konventioner. Detta har betydelse för relationen mellan samerna och den övriga befolkning som efter koloniseringen av de samiska områdena också lever där. Dessa hävdar ibland att även deras jakt och fiske utgör en kulturbärare. Även om så skulle vara fallet utgör inte sådan jakt och sådant fiske ett fundament för den svenska kulturen på samma sätt som för samerna. Sverige har inte heller någon folkrättslig förpliktelse gentemot den svenska befolkningen och dess kultur motsvarande den Sverige har gentemot samerna som landets urfolk.⁷³ När det är motiverat av skyddet för den samiska urfolkskulturen måste övriga medborgares intressen stå åt sidan. Detta innebär t.ex. att även i de områden där samerna inte har en exklusiv rätt till jakt och fiske, samerna har företräde om tillgången på vilt och fisk är begränsad.

Mot bakgrund av urfolksrättigheternas snabba utveckling kommer samernas jakt- och fiskerättigheter enligt folkrätten om ett par år sannolikt att vara mer omfattande än vad som redogjorts för ovan.

⁶⁹ Se bl.a. CESC Art. 2, läst tillsammans med ESK-Kommitténs General Comment No. 6 (1995), och Art. 26, läst tillsammans med General Comment 18 (37), punkt 10.

⁷⁰ Se bl.a. General Comment Nr 23 (50), punkterna 6.1 och särskilt 6.2 och 7 samt bl.a. *Apriana Mahuika et al. v. New Zealand*, punkt 9.5. Se även CCPR Art. 2 och MR-Kommitténs General Comment 3 (13), punkt 1.

⁷¹ Se CERD-Konventionen Art. 1 (4), 2 (2) och General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples : 18/08/97. I tillägg till dessa bestämmelser om skyldighet att vidta åtgärder och positiv särbehandling är självfallet ILO 169 och Urfolksdeklarationen i sig själva att förstå som instrument som innefattar krav på att aktiva åtgärder för att förbättra livsvilkoren för urfolk.

⁷² Se bl.a. Art. 2 och 4, läst i gemenskap. Därutöver innefattar Art. 30 i sig själv motsvarande krav på positiva åtgärder som CCPR Art. 27, se UN Manual on Human Rights Reporting, Genève (1997), s. 490.

⁷³ En annan sak är att om de åtgärder Sverige vidtar för att leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser gentemot samerna innebär intrång i tredje mans rättigheter, detta kan medföra kompensationsplikt till tredje man.

5 Uthålligt nyttjande av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet

Av docent Lennart Nyman och Lotta Samuelson,
Världsnaturfonden WWF

5.1 Fjällens och de fjällnära områdenas ekosystem

Geologi

Det urberg som utgör basen för allt liv inom renskötselområdet är ett av jordens äldsta. Det domineras av granit och sk metamorfa bergarter som bildades under prekambrisk tid och är ca 3,4 miljarder år gamla. Detta urberg har omvandlats i senare bergsveckningar. På denna grund baseras i princip allt liv som vi kan se i dag, såväl inom fjällområdet ovanför trädgränsen som i fjällbjörkskogen och i låglandets gran- och talldominerade skogar, myrmarker, sjöar och rinnande vatten. I stark kontrast till den gamla "grunden" har allt detta liv över och under vattenytan invandrat och formats gradvis efter den senaste istiden. För ca 10 000 år sedan började landisen över Sverige att smälta och var i princip helt borta för ca 6 000 år sedan. Nuvarande glaciärer började bildas för ca 5 000 år sedan och är alltså exempel på att en ny istid närmar sig. Landhöjningen efter den senaste nedisningen (som mest ca 280 m) påverkar starkt olika vattenlevande arters (inklusive fiskars) möjligheter att sprida sig uppströms i älvar och bäckar.

Klimat

Klimatet inom området bestämmer spelreglerna för livet. Olika faktorer samspelar, exempelvis;

- *Det nordliga läget* som ger stora temperaturskillnader mellan sommar och vinter och gör att vintern blir den tidsmässigt klart dominerande årstiden.
- *Golfströmmens* generellt uppvärmande effekt jämfört med andra nordliga områden.

- *Höjden över havet och nederbördsfördelningen* som inverkar på djurs och växters utbredning.
- *Växthuseffekten* som eventuellt kommer att motverka en ny istid.

Väster om fjällkedjan är det generellt sett mest nederbördsrikt, svalt sommar och mildast vinter. Klimatet inom själva fjällområdet varierar mycket och området är i princip trädlöst. I låglandets dalar, skogar och myrmarker öster om fjällkedjan är det störst skillnad i temperatur mellan sommar och vinter. Dessutom faller mindre nederbörd. Nikkaluokta strax öster om fjällen är ofta kallast i landet under vintern, Abisko också strax öster om fjällkedjan ligger i sk regnskugga och har mycket låg årsnederbörd. Den gemensamma nämnaren är att hela renskötseområdet, oavsett höjd över havet, är snö- och istäckt större delen av året. Detta påverkar i sin tur både växt- och djurlivets villkor. Vegetationsperiodens längd, snötäckets djup och varaktighet, istäckets varaktighet på sjöar och rinnande vatten och de stora skillnaderna i ljusklimat mellan sommar och vinter sätter villkoren för livet över och under vattenytan. De arter som i första hand är intressanta för denna utredning som jakt- och fiskeobjekt är få och har en låg produktionsnivå på grund av begränsande faktorer som uppräknats ovan. Oavsett detta kan renskötseområdet under sommarmånaderna ha en hög produktion och kan då explodera i livskraft, tack vare det myckna ljuset och den ofta höga medeltemperaturen.

Biologi

De arter av djur och växter som finns inom renskötseområdet är mer eller mindre väl anpassade till den speciella miljön. Vissa arter är synnerligen väl anpassade till de subarktiska förhållandena i fjällvärlden ovan trädgränsen, t ex dvärgbjörk, ripbär, jaktfalk, fjällripa, fjällräv, fjälllämmel och röding. Andra arter når inom renskötseområdet sin nordligaste utbredning i landet och lever mer på marginalen, t ex skogsalm, smånunneört, nötväcka, rådjur, mört och flodpärlmussla.

Återigen andra arter har så stor tolerans mot olika klimatförhållanden att de i princip finns över hela landet, inte bara inom de olika delarna av renskötseområdet (främst nedanför trädgränsen).

Bland dessa kan nämnas björk (mest vårtbjörk), gran, tall, lo, röd-räv, älg, korp, tjäder, öring, abborre och gädda.

Merparten av de fåglar som utnyttjar fjällregionen för sin reproduktion flyttar söderut under vintern. En av de för området som helhet mest exklusivt anpassade arten är renen, som inte bara klarar av att överleva inom områdets olika växt- och klimatzoner utan även är beroende av olika delar av dem under olika delar av året.

Innan vi diskuterar förutsättningarna för de olika jakt- och fiskbara arterna i renskötselområdet är det på sin plats att poängtera att förhållandena inom renskötselområdet är mycket heterogena. Fjällen i det sydliga Dalarna är lägre, varmare under sommaren och mindre nederbördsrika (och saknar bl.a. därför glaciärer) än norra Lapplands fjäll. Det innebär att de fjällnära skogarna har olika artsammansättning i olika delar av renskötselområdet. I Dalarna och Härjedalen utgörs den övre skogsregionen av gles tallskog. I Jämtland dominerar granskogen, i södra Lappland (Västerbottens läns fjällvärld) övergår den björkinblandade granskogen i tät björkskog och längre norrut är fortfarande den björkinblandade granskogen dominerande men tallen går betydligt längre in i fjälldalarna än granen. I nordligaste Lappland dominerar björkskog och viden med inslag av tall och gran. Förutsättningarna för de landlevande djuren blir därför mycket olika inom renskötselområdet.

Även på vattensidan är förhållandena olika, men varierar mest på grund av tillgänglighet och invandringshistoriska orsaker. Utbredningen av de fåtaliga fiskarter som lyckats invandra i spåren av landhöjningen följer därför ett givet mönster. Människan har dock ändrat fördelningen i naturen genom att "lyfta" fisk eller befruktad rom uppströms naturliga vandringshinder i älvarna och bäckarna. Avsikten har antingen varit att "berika" tidigare fisktomma vatten eller att "förbättra" tillgången på konsumtionsfisk. Mer om detta nedan.

Djurarternas invandringshistoria

När den från början flera kilometer tjocka inlandsisen började smälta för ca 10 000 år sedan skedde avsmältningen gradvis först från söder mot norr och under senare stadier från sydost mot nordväst. Detta innebar att Sverige generellt öppnades för invandring av såväl djur som växter först från söder och senare från öster och nordost.

Landdjuren

Från söder följde vildrenen med isranden mot norr. Mängder av fynd finns t ex från Skåne (i torvmossar). Ripor, fjällräv och järv är andra karaktärsarter under denna period. När isranden nått så långt mot norr att landet (och vattnet) öppnades mot öster och nordost invandrade en rad arter med huvudsakligen östlig utbredning (från Finland och Ryssland). Älg och skogshöns tillhör troligen denna artgrupp. De flesta arter kan mycket väl ha invandrat både söderifrån och från öster. Det mest intressanta exemplet på detta är björnstammen i landet. Genetiska analyser visar att den sydligaste populationen (i Dalarna och Härjedalen) verkar härstamma från den syd- och centraleuropeiska björnstammen, medan de tre nordliga populationerna har sitt ursprung i öster och Ryssland.

Från den norska kusten och isranden i väster kan också arter ha invaderat. Fjälllämmeln är troligen en sådan art.

Antalet individer av de olika arterna har varierat kraftigt under årtusenden och århundranden till följd av varierande klimat, födotillgång och jakttryck. Detta gäller inte minst älg och rovdjur vars antal har pendlat mellan täta bestånd och då inneburit ett möjligt jaktvilt, till så låga att de i stort sett varit utrotade i området.

Fiskarna

Den enda helt arktiskt anpassade sötvattensarten av fisk – röding – var också den första att invadera floder och sjöar som frilagts i samband med landisens tillbakadragande. Rödingen består av ett antal (troligen tre) biologiskt skilda typer. De tre typernas utbredning inom området indikerar att de nådde fjällvattnen under olika tidsperioder av avsmältningen samt eventuellt från olika håll. Under tusentals år av landhöjning frilades naturliga vandringshinder i vattendragen – forsar och vattenfall – som effektivt hindrade kolonisation av senare anländande fiskarter, dvs. sådana som inte hade samma arktiska anpassning som rödingarna. Lax, öring, harr och lake är typexemplen. De två förstnämnda klarar betydligt högre vandringshinder än harr och lake, vilket också påverkat deras olika utbredning. Än sämre förmåga att passera vandringshindren har sik, och detsamma gäller t ex de i skogslandet allmänt spridda arterna gädda, abborre och stäm.

Röding, lax och öring koloniserade området redan under Östersjöns tidiga havsstadier medan övriga arter är mer utpräglade sötvattensarter med högre temperaturkrav och nådde det fjällnära området under senare och varmare sötvattensperioder.

De korta och branta älvar som har sina källflöden i de svenska fjällena och rinner västerut, dvs. har sina utlopp i Norska havet, har med *ett* troligt undantag (en av rödingtyperna) inte utgjort någon möjlig kolonisationsväg för fisk från väster. Alla övriga arter har alltså nått området från söder (och öster) eller enbart från sydost, dvs. den riktning som de norrländska älvarna följer.

Förekomsten av naturliga vandringshinder inom fjällområdet har medfört att ett stort antal sjöar och vattendrag fortfarande är naturligt fisktomma. Här har istället ekosystem bibehållits som karaktäriseras av – och är helt beroende av – frånvaron av fisk. Dessa ekosystem innehåller en mängd mindre organismer, t ex gälbladfotingar (långsamt simmande kräftdjur), som är huvudfödan för många fågelarter som häckar vid fjällsjöarna, exempelvis alfågel och smalnäbbad simsnäppa. Många sjösystem har dock numera fisk (röding och/eller öring) beroende på att människor inplanterat dem. Den inplanterade fisken ändrar sjöarnas ekosystem, organismer som gälbladfotingarna äts upp och försvinner tillsammans med de häckande fågelarter som är beroende av dem.

Ekosystemen – fördelningen av land- och vattenlevande djur

Renskötselområdets naturliga biologiska mångfald är inte lika artrik som ekosystemen längre söderut i landet. Ekosystemet är naturligtvis lika funktionellt och skyddsvärt för det, men mindre stabilt och mer sårbart. En stor del av denna mångfald är sedan urminnes tid anpassad till närvaron av ren, ursprungligen vildren. Många arter har under årtusenden utvecklats beroende av renarnas tramp och bete på ett liknande sätt som naturbetesmarkernas arter i södra Sverige har utvecklats och är beroende av hästar, kor och får.

Det är svårt att objektivt beskriva och avgränsa vad som utgör ett ekosystem. Om man med "ekosystem" menar den totala livsmiljö som ett antal arter djur och växter delar kan man inkludera det mesta från mikroskopiska miljöer till jorden som helhet. Ingendera definitionen är speciellt operativ för att beskriva de miljötyper som renskötselområdet omfattar. Funktionellt, men

subjektivt, kan man dela in området i två "ekosystem"; fjällen ovan trädgränsen samt skogs- och myrlandet. "Ekosystemen" påverkar givetvis varandra och gränserna mellan dem är flytande (inte bara på vattensidan!). Artfördelningen överlappar mellan "ekosystemen" men i huvudsak är följande arter karaktärsarter inom respektive system.

1. *Fjällen ovan trädgränsen* – A) landlevande djur och B) vattenlevande djur
A) ren, järv, fjällräv, fjälllämmel, jaktfalk, fjällripa, många arter av änder och vadare, fjällabb
B) röding, gälbladfotingar/alfågel
2. *Skogs- och myrlandet* – A) landlevande djur och B) vattenlevande djur
A) ren, björn, lo, älg, hare, mård, mink, rödräv, bäver, dalripa, tjäder, orre, järpe, änder, gäss
B) öring, röding, sik, siklöja, harr, gädda, abborre

Denna summariska översikt av karaktärsarternas fördelning visar att antalet arter (artdiversiteten) är mycket högre nedanför trädgränsen än ovanför. Detta gäller både de landlevande arterna och fiskarna. Dessutom är nästan utan undantag den biologiska produktionen högre ju längre från fjällkedjan man kommer. Kvantitativt dominerar alltså skogs- och myrlandets ekosystem mycket markant men kvalitativt (ur mänsklig upplevelsesynpunkt) är ändå det lågproduktiva och relativt artfattiga fjällområdet synnerligen intressant.

Fiskfaunans och det jaktbara viltets sammansättning är en tydlig indikation på ekosystemens tillstånd. Fiskbeståndets ålders- och storlekssammansättning säger mycket om fiskets intensitet. För landvilt är ålders- och könsfördelning viktiga indikationer på beståndens livskraft, tillsammans med uppskattningar av beståndstorlekar. Naturligtvis är tillståndet för icke jakt/fiskbara arter en lika betydelsefull indikation på ekosystemens tillstånd. Att känna till och övervaka detta är grunden för ett uthålligt nyttjande av vilt och fisk.

5.2 Människlig påverkan på renskötseområdet ekosystem

I det nationella miljömålet "Storslagen fjällmiljö" sägs att "Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar." Delmålen fram till 2010 och 2015 är mycket ambitiösa. Är de också realistiska? Hur ser den verklighet ut som dessa mål ska mätas mot? Det som ofta beskrivs som Europas sista vildmark är inte vild och opåverkad. Nedan beskrivs kortfattat några av de viktigaste verksamheter som påverkar miljön i renskötseområdet. (De är inte rangordnade.)

1. Rennäring
2. Utbyggnaden av vattenkraft i älvar och sjöar
3. Vindkraftutbyggnad
4. Gruvbrytning
5. Skogsbruk
6. Torvbrytning
7. Klimatförändring
8. Försurning
9. Ökad mänsklig närvaro i form av turism, rekreation, jakt- och fiske.
10. Inplantering av nya vattenlevande arter

Samtliga dessa störningskällor har väl kända negativa effekter på området miljö. Samtliga utom skogsbruket påverkar området både över och under trädgränsen. De flesta påverkansfaktorerna *kan* åtgärdas. De enda verkligt irreversibla förändringarna vi åstadkommit är inplanteringarna av nya fisknäringdjur och nya fiskarter (både inhemska och exotiska). De måste numera behandlas som "naturliga" element i vår vattenmiljö. I rättvisans namn måste vi nog även räkna in vattenkraften, gruvdriften och skogsbruket i denna grupp eftersom de rimligen kommer att utgöra "basnäringar" också i framtiden.

1. *Rennäring.* Vildrenen har utrotats till förmån för tamrenen och seden att hålla tamboskap i öppen fjällnatur har medfört en kraftig decimering av de stora rovdjuren, inte minst varg, för att minska rovdjurens jakt på tamren. I de sydliga delarna av fjällkedjan och de

fjällnära skogarna orsakar på sina håll för många renar på för liten yta överbetning och trampsador. Sett i ett större geografiskt och längre tidsperspektiv är betydelsen av överbete och trampsador mindre än många andra faktorer som negativt påverkat den ursprungliga miljön inom renskötselområdet.

2. *Utbyggnaden* av vattenkraft – dvs. anläggandet av regleringsmagasin, torrfåror, vandringshinder, kanalisering, överledning av vatten mellan älvar, kraftledningsgator, tunnelbyggen – har haft mycket genomgripande påverkan på miljön, både över och under vattenytan. Det bästa betet och vandringsvägarna för renhjordarna var de älv- och sjöstränder som nu ofta dränkts genom regleringsmagasinens tillkomst. Isarnas kvalitet har också påverkats negativt och försvårar deras användning som vandringsvägar under vinter och vår. Fiskarnas näringstillgång och fisket i de utbyggda och förändrade sjöarna och vattendragen har antingen försämrats starkt eller i vissa fall utplånats. Gamla vandringsvägar för arter som lax, öring, röding och harr mellan sjöar och rinnande vatten har brutits genom dammarnas tillkomst och hela det ekologiska systemet i de utbyggda älvarna har förändrats.

3. *Vindkraftutbyggnaden*. Vindkraftparker har endast lokal påverkan och är fortfarande mest på planeringsstadiet, men stora sammanhållna vindkraftparker är föreslagna både i jämtländska och lappländska fjällpass och fjällplatåer med bra vindförhållanden. Så länge som dessa anläggningar kan utnyttja befintliga kraftledningar för att föra energin söderut i landet är miljöeffekterna till största delen estetiska. För kungsörn är dock vindmöllorna en allvarlig dödsorsak och möjligen även för andra rovfåglar. Om de etableras inom relativt opåverkade fjällområden blir miljöeffekterna i motsvarande grad större. Endast miljön ovan vattenytan kommer dock att påverkas.

4. *Gruvbrytning*. Dagbrott eller underjordisk brytning leder primärt till att biologiskt döda lakvattenrecipienter/klarningsdammar byggs. Dessa har främst en lokal, estetisk och därmed ganska marginell påverkan på miljön. Betydligt värre är läckaget av metallhaltigt vatten, antingen direkt genom det vatten som rinner från gruvhålen eller genom läckaget från varp (slagg) högar och sedimenteringsdammar. Denna påverkan kan pågå i hundratals år efter det att gruvverksamheten upphört. Giftiga metalljoner i vattnet kan

i de värsta fallen döda allt högre organiskt liv. Exempel på detta finns från flera ställen i Bergslagen och inte minst runt Falu koppargruva. Frånvaron av fisk är en tydlig indikator på detta. Trots utspädningen av de giftiga metallerna kan påverkan vara tydlig långt nedströms utsläppspunkten.

5. *Skogsbruk*. Kalhyggen, vägdragnig, utdikning, hyggesplöjning och flottleder medför generellt att många rödlistade (hotade och missgynnade) arter får ett alltmer begränsat livsutrymme. Den skog som blir kvar efter avverkningen blir helt enkelt biologiskt mer likriktad och enformig. Diknings- och hyggesplöjningsverksamheten har minskat starkt i omfattning, och tidigare förstörda våtmarker håller nu sakta på att återfå sin naturliga funktion som vattenrenare, vattenmagasin och livsmiljö för många av områdets djur- och växtarter. Denna återställning gäller också de hundratals mil flottleder som tidigare rensats på det mesta av sin naturliga miljö, men nu restaureras. Trots dessa förbättringar är skogsbruket fortfarande orsak till att många av skogens naturligt förekommande växt- och djurarter har svårt att överleva.

6. *Torvbrytning* har framför allt en lokal påverkan. Den innebär ur ett mänskligt perspektiv en irreversibel förstörelse av den våtmark som torven bryts ur, med förödande effekter för det växt- och djurliv som ursprungligen fanns där.

7. *Klimatförändringen* är entydigt negativ för fjällområdet, speciellt ovanför nuvarande trädgräns. De arter som finns här, både djur och växter, har helt enkelt ingen annan miljö att sprida sig till – deras naturliga miljö krymper och försvinner till slut helt. Fjällbjörk och tall tar över och tränger undan de gräs och örter som många djur är helt beroende av. Fjällräv, fjällripa, jaktfalk förlorar successivt sin miljö, och fjällräven blir dessutom utkonkurrerad av den expanderande rödräven. På fisksidan lär det däremot inte ske några stora förändringar i ett kort mänskligt tidsperspektiv. Det finns dock en risk för att sydligare och mer konkurrensaktiga fiskarter kan sprida sig uppströms. Just konkurrensen mellan olika fiskarter fortsätter att vara avgörande för vilken/vilka arter som gynnas respektive missgynnas. Det enda sättet att vrida den trenden tillbaka, eller åtminstone minska förändringstakten, är troligen att minska utsläppen av de sk växthusgaserna.

8. *Försurningen* av mark och vatten genom nedfall av försurande ämnen i nederbörden (regn och snö) har drabbat fjällområdet åtminstone sedan början av 1970-talet. Påverkan är mycket ojämnt fördelad och beroende av berggrund och vindförhållanden. Västlig och sydvästlig vind, hög nederbörd och "sura" bergarter ger det värsta scenariot. Försurningen dödar dels direkt genom att t ex fiskrom inte kläcks vid för lågt pH, men kanske lika vanligt genom att giftiga metalljoner, t ex aluminium och mangan, löses ut ur berggrund och lösa bergarter vid lågt pH. Den tydligaste indikatorn på försurning är mycket klart vatten, utfällningar på botten, vitmossa växande som bottenvegetation och avsaknad av känsliga kräftdjur, snäckor, insekter och fiskbestånd. Även våtmarker och deras speciella växtsamhällen drabbas av den sura nederbörden.

9. *Ökad mänsklig närvaro i form av turism, rekreation, jakt och fiske.* Ökad vägdragning och nya fordon har gjort det möjligt för människor att lättare ta sig till tidigare otillgängliga områden. Det gäller både turister, jägare, fiskare och renskötare. Skotrar, fyrhjulingar, motorcyklar, helikoptrar och små flygplan kan föra människor långt in i väglöst land. Vägnätet är också mer utbyggt än tidigare, inte minst som en del av skogsbruket. Detta gör att många tidigare helt ostörda områden med känsliga fåglar, däggdjur och fiskar nu riskerar att konfronteras med människor och hundar – i värsta fall vid känsliga perioder för fortplantningen, dvs. i parnings/lektider eller när ungarna är små.

Genom att stora delar av området blir tillgängligt även vintertid förbättras möjligheterna för både jakt och fiske, och därmed ökar också riskerna för alltför stort uttag av vilt och fisk. Barmarkskörningen med skoter, fyrhjulsfordon och motorcykel ökar slitaget, framför allt på det känsliga och tunna vegetationstäckets ovan trädgränsen. I den tidigare tysta miljön i stora delar av renskötelsesområdet hörs allt oftare buller från olika fordon. Snöskotrar tillsammans med barmarkskörning med motorfordon orsakar svårläkta spår i vegetationen, speciellt i tundraområden och i våtmarker.

10. *Inplantering av nya vattenlevande arter.* Som ett led i att hitta kompensationsmetoder för de stora regleringarnas negativa effekter på fiskbestånden i de norrländska sjöarna prövades redan från mitten av 1950-talet metoden att sätta ut olika arter av små sötvattenslevande kräftdjur. Dessa var tänkta att tjäna som ersättningsföda för fiskarna i regleringsmagasinen. Den mesta spridda arten

blev den lilla sötvattensräkan *Mysis relicta*, som officiellt sattes ut i 61 vatten och etablerade sig i åtminstone 50 av dessa. Från dessa har de spridit sig, naturligt eller med hjälp av människor. Tyvärr ledde dessa inplanteringar snarare till att *Mysis* konkurrerade med fiskyngel och planktonätande fiskarter i kampen om födan.

Dessutom utplanterades nya fiskarter som gav högre avkastning och var lättare att fånga än de naturligt befintliga. Siken är typ-exemplet, men även lake, gädda, abborre, ruda och mört har planterats in i nya vatten. Tanken var god – att antingen tillföra en mer produktiv art eller att ge befintliga rovfiskar bättre bytesdjur. Problemen var att de nya fiskarterna antingen nästan utkonkurrerade (siken) eller direkt åt upp (gädda) de befintliga arterna röding och öring, eller att betesfiskarna (mört och ruda) faktiskt var så konkurrenskraftiga att rovfisken blev mer fåtalig och/eller mer småvuxen!

En tredje aspekt är att för landet främmande arter och artkorsningar satts ut för sportfiskeändamål eller för att kompensera förlusten av naturliga rovfiskar i reglerade vatten. Kanadaröding, amerikansk bäckröding, regnbåge, indianlax och olika artificiella rödinghybrider (splake, bröding och kröding), alla med ursprunglig hemvist i Nordamerika, prövades i många vatten inom fjällområdet och i skogslandets vatten. De flesta lyckades inte etablera självreproducerande bestånd, men framför allt den amerikanska bäckrödingen finns nu i hundratals småsjöar, bäckar och även större vatten. Detta har i sin tur påverkat öringen negativt, genom konkurrens om näring och utrymme. Kanadarödingen finns fortfarande kvar i några stora sjöar inom renskötselområdet, främst i jämtländska Storsjön och Ånnsjön.

5.3 Uthålligt nyttjande av vilt och fisk

Generellt om uthålligt nyttjande

Uthålligt nyttjande av en förnybar resurs som vilt eller fisk innebär i korthet att man ”tar av räntan utan att röra kapitalet”. Den stora frågan blir då hur man kan bestämma räntans storlek och hur mycket av den som kan vara långsiktigt hållbart att beskatta genom jakt eller fiske. Detta beror på hur mycket som naturligt produceras av en art inom det område där beskattningen sker och hur stor andel av den som kan beskattas i ett längre tidsperspektiv utan

att hota populationen. Detta är specifikt för varje art och beror främst av artens naturliga tillväxtpotential, födotillgång (eller annan begränsande resurs, exempelvis boplatser) samt storleken på predationen (dödligheten) orsakad av andra rovdjur.

Det finns i princip tre huvudmetoder för att reglera nivån på beskattningen. Metoderna kallas *kvotering*, *ansträngning* och *tröskelbeskattning*. Nedan beskriver vi hur det hela kan tänkas fungera och vilken typ av uppföljning/utvärdering som behövs för att se om metoden fungerar.

Vare sig det gäller jakt eller fiske kan man i praktiken skilja på två olika mål med aktiviteten. Antingen är det en beskattning som sker som rekreation, men med ett väsentligt inslag av att resultatet också ska innefatta kött, päls eller ett trofévärde. Konsumtion av bytet är viktig men det kvantitativa inslaget är inte så uttalat. Den andra inriktningen handlar om yrkesmässig beskattning och avsalu av köttet. Gränsen mellan inriktningarna är diffus. Många jägare och fiskare ger bort eller säljer delar av sitt byte/sin fångst, utan att för den skull vara direkt ekonomiskt beroende av inkomsten. För andra åter är vilt och fisk viktiga delar i det egna hushållet och minskar betydligt utgifterna för mat. En tredje kategori, dvs. den rent yrkesmässiga kategorin, existerar knappast på jaktsidan i Sverige, medan det däremot finns åtskilliga yrkesfiskare i sötvatten. Några av dessa är samer inom renskötselområdet, som fiskar röding, öring och sik för avsalu.

Produktionsnivån är relaterad till en rad biologiska och miljömässiga faktorer. Olika arter har helt enkelt olika förutsättningar av producera i en given miljö. Nivån beror främst på förekomsten av tillgänglig näring för just den arten och på reproduktionshastigheten (t ex mätt som antalet avkomma per föräldraindivid och år). En älgko producerar 1–3 ungar per år, en sikhona kanske 60 000! Antalet älgar som kan produceras per ytenhet beror naturligtvis på hur mycket bete som den tillgängliga miljön tillhandahåller men också på förekomsten av rovdjur (predatorer) och det traditionella jakttrycket i området. Detsamma gäller på fisksidan. Skillnaden i fiskproduktion per ytenhet och år mellan en näringsrik slättsjö i Skåne och en liten fjällsjö ovan trädgränsen kan variera från hundratal kg/ha i söder till några få hekto i fjällsjön. Denna kunskap är synnerligen väsentlig när man ska bedöma lämpliga långsiktigt hållbara beskattningsnivåer över och under vattenytan och måste alltså fastställas för varje art och för olika miljöer! Man kan alltså inte utgå från att uthållig beskattning av en art i renskötselområdet

kan ske på samma nivå som för samma art i södra Sverige (se vidare avsnittet ”Fjällens och de fjällnära områdenas ekosystem”).

Teori och praktik

I praktiken är det mycket sällan som människan börjar beskatta en tidigare outnyttjad resurs. De flesta outnyttjade populationer har redan nått en jämvikt med sin miljö och ökar inte alls, om inte förutsättningarna plötsligt blir onaturligt gynnsamma. Teoretiskt blir då utrymmet för uthållig avkastning i princip noll, och ändå finns det vilt att nedlägga och fisk att fånga utan att arterna utrotas! Hur kan man förklara det?

Hos de flesta arter är de viktigaste begränsande faktorerna tillgången på mat, konkurrensen om densamma med artfränder eller andra arter samt risken att bli uppäten. Dessa faktorer påverkar alltså överlevnadschansen för varje individ i populationen, och det är dessa vi människor kan påverka. Dels kan vi se till att tillgången på föda förbättras, dels kan vi beskatta populationen selektivt så att överlevnadschansen och tillväxtpotentialerna för de återstående individerna förbättras, dels kan vi hålla nere de naturliga predatorerna och ta över deras funktion genom att jaga eller fiska.

Maximum Sustained/Sustainable Yield – MSY (maximal uthållig avkastning)

Uthållig avkastning innebär att man endast utnyttjar nettotillväxten i en population. Vid den maximala uthålliga avkastningen har man som störst tillväxt och kan alltså göra störst avkastning utan att påverka populationens storlek. Teoretiskt fås den maximala uthålliga avkastningen då populationsstorleken är hälften av den maximala bärkraften. Populationer bör dock inte beskattas på denna nivå eftersom man lätt överutnyttjar resursen. Som en tumregel använder man ofta 25 % under MSY som en lämplig nivå att hålla beskattningen på, men om populationerna fluktuerar mycket är begreppet MSY olämpligt att använda.

Kvot, ansträngning eller tröskelbeskattning?

Att sätta en viss *kvot* (ett visst antal djur) för hur mycket en population får beskattas har vissa fördelar. Man kan direkt "avläsa" sambandet mellan beslut och resultat, vilket troligen är huvudanledningen att denna metod föredras av "beslutsfattare". En kvot som tillåter att ett konstant antal djur beskattas årligen blir dock ineffektiv när det handlar om populationer som fluktuerar mycket i antal och reproduktionsframgång mellan olika år, t ex skogshöns och många fiskbestånd. Man måste då sätta kvoten så låg att inte populationen överbeskattas under de perioder när populationen är liten eller reproduktionen låg. Alternativt måste man göra årliga populationsuppskattningar före beskattningen och anpassa kvoten efter detta resultat. Om man ändå använder kvotering för att reglera jakt/fiske är det viktigt att man inte lägger kvoten för nära MSY. Detta är ett av de stora debattämnena inom fiskeförvaltningen.

Att i stället förvalta genom att reglera *ansträngningen* är ofta ett säkrare och mer effektivt sätt. Detta innebär i praktiken att man reglerar antalet jägare eller fiskare och kanske den tid de får jaga/fiska och de vapen/redskap de får använda, men utan att lägga några ytterligare begränsningar på beskattningens storlek. Ett fast ansträngningssystem har fördelen att beskattningen blir naturligt anpassad till populationens svängningar i täthet. Beskattningen blir automatiskt lägre vid låg täthet och högre vid hög täthet. Detta system kräver dock att en korrekt storlek på ansträngningen anges, annars riskerar populationen att överskattas och dö ut. En annan fördel med detta system är att det inte blir samma behov av tät inventering/provtagning av populationen.

Ett tredje sätt att reglera jakten/fisket är *tröskelbeskattning* (threshold harvesting). Populationen exploateras först då den överstiger en bestämd storlek, men beskattas inte alls när antalet understiger den nivån. Här är det självklart viktigt att inte sätta tröskelvärdet för lågt, eftersom risken där är stor för resurskollaps eller utrotning. Om man känner populationsstorleken ger tröskelbeskattning en högre avkastning med lägre risk för resurskollaps eller utrotning än andra strategier.

En relativt säker form av beskattning kombinerar tröskelbeskattning med antingen kvot eller ansträngning. Det innebär att arten är fridlyst när den ligger under en bestämd storlek (tröskel). När man passerar denna tröskel tillåter man dock inte fri beskattning utan begränsar den till en bestämd kvot eller ansträngning.

Närliggande områden avlysta från jakt och fiske kan förbättra de beskattade populationernas stabilitet och ökar tillförlitligheten i avkastningen. Dessa områden tjänar då som populationskälla som fyller på vilt- och fiskförråden i områden där jakt och fiske är tillåten.

Många vilt- och fiskarter har överexploaterats till följd av ökad efterfrågan från en växande människopopulation, ekonomiska faktorer och olämplig reglering av jakt och fiske. Regleringen tar sällan tillräcklig hänsyn till slumpmässigheten i arternas populationsdynamik och det råder ofta ofullständig kunskap om arternas omvärldsfaktorer och hur de påverkar den beskattade arten. Oavsett om jakten/fisket regleras genom kvoter, ansträngning eller genom tröskelbeskattning är det viktigt att praktisera försiktighetsprincipen. För att lyckas med en uthållig beskattning krävs en uppskattning och kontinuerlig utvärdering av storleken på den bärkraftiga beskattningen samt kontinuerlig övervakning av de beskattade djurarternas populationer. Då kan man i god tid upptäcka nedåtgående populationstrender.

5.4 Produktionens och avkastningens storlek

Generellt sett kan man säga att den biologiska produktionen, dvs. ökningen i antal, storlek och ålder av olika arter, är lägre i renskötselområdet än i sydligare delar av Sverige. Låga temperaturer ger långsam tillväxt för alger och växtligheten vilket i sin tur ger en begränsad födoresurs för fiskar, fåglar och däggdjur. Låga temperaturer ger också en långsam nedbrytning av döda djur- och växtdelar, vilket ger en lägre omsättning av näringsämnen och förstärker den låga tillväxten av växtligheten. Många däggdjursarter har en långsam tillväxt och könsmognad samt lång livslängd under vilken de får flera kullar med få ungar varje gång. En sådan reproduktionsstrategi gör det möjligt för populationen att utstå flera år av hög ungdödighet eller dålig reproduktionsframgång. Stor variation i temperatur, hemområdets produktivitet och tillgång till lämpliga habitat för parning och ungvårdnad gör att reproduktionen varierar både lokalt och mellan år. Det gör att många arter är känsliga för beskattning.

Det finns också exempel på arter som har en motsatt reproduktionsstrategi, så kallade opportunister. Sorkar och ripor är exempel på sådana arter som vid gynnsamma förhållanden förökar sig

mycket snabbt. Sorkar och ripor med sin höga reproduktionspotential har stor betydelse för rovdjur som jaktfalk och fjällräv.

Dessa biologiska förutsättningar får naturligtvis konsekvenser för storleken på avkastningen från fisken och viltet:

1. Man kan inte generellt beskatta lika stor andel av populationen som man gör i sydliga mer produktiva populationer.
2. En icke beskattad population har ofta många äldre, stora individer. I början ger en sådan population en viktmässigt stor avkastning, som kan vara många gånger större än en uthållig sådan. Detta gäller främst fisk.
3. Den för de flesta arktiska arters låga reproduktionshastigheten gör att återhämtningen vid en överbeskattning går långsammare än i mer produktiva miljöer.

Viltet

Eftersom jakten på de flesta arter endast regleras med jakttider är styrmedlen för uttaget grova. Man hoppas att jakten inte ska påverka populationen och att jakten framför allt är kompensatorisk (dvs. att djuren annars skulle dödas av andra rovdjur eller sjukdomar). I Sverige är älgjaktstilldelningen den enda som tar hänsyn till tillväxttakten i stammen med hjälp av årliga inventeringar.

Fjälllämmel och andra smågnagare, fjäll- och dalripa och ren är några av de arter som naturligt har stora populationsfluktuationer. Många jaktbara arter som exempelvis älg och sjöfågel gör dessutom stora, säsongsvisa förflyttningar. Fluktuationerna och vandringarna gör att tillgången varierar säsongsbundet. Det är viktigt att beakta hela populationens utbredning för att försäkra sig om att man har överblick över den totala produktionen och beskattningen. Detta försvåras ytterligare av att vissa flyttfåglar, t. ex. änder, beskattas på sina övervintringslokaler, ofta i länder som inte redovisar avskjutningsstatistik.

Det går inte att göra en generell bedömning av storleken på en uthållig beskattning för de olika jaktbara arterna. En sådan måste göras för varje art och för olika delar av renskötselområdet med tanke på områdets varierande biologiska karaktär. Svenska Jägareförbundet insamlar avskjutningsstatistik för jaktbara arter i Sverige. En negativ populationsutveckling som gått så långt att avkastningen blir sämre bör med hjälp av avskjutningsstatistiken kunna upptäckas i tid. Varje år görs en svensk häckfågeltaxering där häckfåg-

larna inventeras längs standardrutten. Populationstrender för vanliga arter som dalripa, tjäder och orre kan därmed följas. En förtätning av dessa så kallade "standardrutten" som följs vid inventeringen behöver göras inom fjällområdet för att få tillförlitligare resultat.

Även fast trettioalet viltarter är jaktbara i renskötselområdet så är de helt dominerande arterna älg, dal- och fjällripa. Jakten på dessa tre arter beskrivs i föreliggande utrednings kapitel 5, varför vi i detta betänkande endast gör några reflektioner runt jakten på dessa arter.

1996 presenterade Sametinget, Jordbruksverket och Naturvårdsverket en genomgång av vilka djurarter som borde komma ifråga för en närmare granskning av det nya upplåtelsesystemet för småviltsjakt och fiske ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Förutom de arter som nämns nedan ansågs alfågel, sjöorre, svärta, bergand, sädgås, stjärtand, enkelbeckasin och mård vara arter som på olika sätt skulle komma att beröras av utökad småviltsjakt, och därför borde följas upp med jämna mellanrum.

Älg

Älgstammen i Sverige som helhet har en mycket hög täthet i en internationell jämförelse. Jägarkåren utför varje år i samband med älgjakten inventeringar i form av registrering av älgobservationer samt spillningsregistrering. Flyg- och spillningsinventering utförs i vissa områden. Kunskapen om älgstammens storlek och demografi (sammansättning) i *fjällområdet* är dock förhållandevis begränsad. Flyginventeringar i fjällområdet görs sällan. Antalet jägare är relativt sett lågt, vilket gör älgobsinventeringen osäker. Bedömningen försvåras också av att älgarna vandrar mellan vinter- och sommarområden. I fjällområdet är det viktigt att ta hänsyn till den osäkerhet som finns i uppgifterna om älgstammens storlek när licenskvoterna fastställs. Dessutom måste man ta med i beräkningarna att den illegala älgjakten anses vara betydande i delar av det aktuella området.

Dalripa och fjällripa

Fjällripan finns i huvudsak på kalvfjället och ibland nere i den glesa fjällbjörkskogen. Dalripan finns även i skogslandet och i Norrbottens skärgård. Den största kunskapen och den mesta forskningen är gjord på dalripa, och det som sägs om ripa härefter gäller följaktligen främst dalripa. Detta är i sig anmärkningsvärt eftersom den utökade fjälljakten sedan 1993 även berör jakt på fjällripa.

Ripstammen fluktuerar stort från år från år. Dalripspopulationen kan variera upp till tre gånger i antal mellan två påföljande vårar. Ripjakten regleras med hjälp av kvotering, dvs. varje jägare får skjuta ett visst antal ripor per dag. (se avsnittet ”Uthålligt nyttjande av vilt och fisk” för diskussion om de begränsningar kvotering innebär.) Det är ännu inte helt klarlagt hur stor andel av ripstammen som kan tas ut via jakt i en uthållig beskattning. Det varierar sannolikt mellan olika områden och år. Reglering av ripjakten genom att reglera ansträngningen skulle troligen vara bättre för att säkerställa ett uthålligt nyttjande. En nyligen publicerad forskningsrapport om dalripa rekommenderar att man inför buffertzoner utan ripjakt varifrån rippopulationer naturligt kan sprida sig. Detta skulle kunna motverka en överbeskattning och minska behovet av en resurskrävande övervakning.

När det gäller storlek på beskattning av ripstammen är det viktigt att ha i åtanke att ripor tillsammans med smågnagare är huvudfödan för många rovfåglar och rovdjur i renskötselområdet, bland annat för de rödlistade arterna jaktfalk, kungsörn, fjällvråk, fjällräv och järv. För dessa arter är tillgången på ripa viktig för deras överlevnad.

Tjäder

Tjäder är den fågel som efter riporna är det mest eftertraktade småviltet. Vissa av de stora fjällnära skogsområdena är förhållandevis opåverkade och utgör viktiga reproduktionsområden för tjädern. På många andra håll i landet, även inom delar av renskötselområdet, förefaller tjädern att minska i antal och utbredning, till följd av det förändrade och fragmenterade skogslandskapet. Om inga uppföljningsstudier på hur tjädern klarar det ökade jakttrycket efter 1993 har gjorts så bör man göra det nu. Jakten på skogshöns

regleras genom kvotering. Varje jägare som löser jaktkort får förutom 8 ripor skjuta 3 andra skogshöns per dag.

Björn och lo

För björn och lo har riksdagen satt upp minimimål för hur många djur som ska finnas i Sverige, och i den mån de överstiger minimimålet ger Naturvårdsverket tillstånd till licensjakt på dessa. Varje län tilldelas jakt på ett antal djur. Tilldelningen grundas för lo på en årlig inventering, och för björn dels på en eventuell lokal problembild med björn i olika områden dels med hänsyn till riksdagens mål att björnstammen ska bli mer jämnt utspridd i Sverige. Denna reglering har likheter med den tidigare beskrivna tröskelbeskattningen. Björnstammens storlek uppskattas till 1 600–2 800 djur – den stora osäkerheten ska minskas med hjälp av utökad inventering och DNA-analys. Lostammen uppgår till cirka 1 300 individer. Viss jakt på lo tillåts inom renskötselområdet, trots att minimiantalet för Sverige är underskridet.

Den illegala jakten på stora rovdjur är omfattande, och anses av forskare vara en av de största dödsorsakerna. Troligen skulle tilldelningen av den legala licensjakten öka om inte den illegala jakten var en begränsande faktor för populationsutvecklingen för de stora rovdjuren, främst för varg men även för björn i norra renskötselområdet.

Annat jaktbart vilt i renskötselområdet

Förutom ovan nämnda arter är följande arter jaktbara inom renskötselområdet, även om jakten är av betydligt mindre omfattning: rådjur, bäver, skogshare, skogsmård, orre, järpe, kricka, bläsand, gräsand, vigg, knipa, alfågel, gråtrut, fiskmå, havstrut, svärta, sjöorre, storskrake, småskrake, morkulla, björktrast, kråka, nötskrika och skata.

Fiskarna

Fiskproduktionen i ett vatten bestäms av många faktorer. Inom renskötselområdet är temperatur (höjd över havet) och näringstillgång de viktigaste. Näringstillgången beror av berggrundens tillgång på kalk (pH-förhållanden) men också lokalt på utsläpp av

näringsämnen från mänskliga aktiviteter (t ex från reningsverk eller direkt påverkan från jordbruk eller enskilda gårdar). Den sistnämnda faktorn är sällsynt eller av marginell betydelse inom renskötselområdet. Andra faktorer som påverkar den lokala produktionen av fisk är sjöns areal, djup och "flikighet". En grund sjö uppvärms snabbare och får alltså hög produktion under en längre tid än en kall och djup sjö. En "flikig" sjö har en längre strandzon relativt sjöns yta än en rund sjö, och i strandzonen sker en stor del av den biologiska produktionen i sjön, speciellt av näringsdjur och fiskyngel. Ett rinnande vatten producerar också mer fisk per ytenhet än omgivande sjöar, eftersom det rinnande vattnets produktion till stor del beror på nedströmsdriften av näring från uppströms liggande sjöar. Vissa fiskar står dessutom i rinnande vatten under sommaren för att vandra upp- eller nedströms till sjöar under vintern. En del av produktionen i sjöarna flyttas så att säga till bäckar och älvar under sommaren! Andra produktionspåverkande faktorer är artsammansättningen i vattnet, dvs. vilka fiskarter som finns där och om det redan förekommer ett starkt fisketryck eller inte.

Uthållig avkastning av fisk är den del av den totala biologiska produktionen av fisk som kan skördas långsiktigt. När det gäller de arter som fiskas inom renskötselområdet, dvs. laxfiskar, gädda och abborre, ligger den uthålliga avkastningen mellan ca 10–30 % av den totala produktionen. Eftersom den biologiska produktionen är svår att mäta utgår man för det mesta från uppskattningar av avkastningen baserad på statistik från husbehovsfisken. Speciellt viktig är den information som man kan få från standardiserade provfisken som pågått under många år. Även om dessa provfisken mest genomförts i relativt små vatten har ändå ett antal översikter gjorts som baseras på olika typer av beräkningar där produktionspåverkande faktorer vägts in. Ofta är dessa tillräckligt bra för att utgöra grund för förvaltningsåtgärder eftersom de åtminstone ger möjlighet till relativa jämförelser. Medelstorleken och åldersspridningen i ett fiskbestånd avslöjar också mycket om beståndets status – överfiskat eller ej.

Sammanfattande analys av dagsläget

Generellt är ett mycket stort antal vatten inom fjällområdet, både sjöar och rinnande vatten, överfiskade. Detta gäller speciellt de skånska fåartsvatten där antingen röding eller öring är enda art eller där bägge förekommer tillsammans. I vissa mån gäller det också de stora sjöar där sik dominerar. Detta är dels en effekt av direkta eller indirekta mänskliga ingrepp i vattnen, främst *dammbyggnationer och regleringsmagasin* med stor regleringsamplitud. I mindre vatten, dvs. även oreglerade, är *överfisket* den direkta orsaken till överutnyttjandet. I rinnande vatten är sportfisket syndaren, i sjöarna ofta nätfisket. Minskat nätfiske är generellt en bra förvaltningsåtgärd! Kunskapen finns om hur dessa bestånd ska kunna förbättras och ge ett bättre utbyte, främst i form av högre medelvikt (se nedan). Den största potentialen ligger dock i ett ökat nyttjande av de vatten i skogs- och myrområdet som domineras av rovfiskarna gädda och abborre.

Lax

Endast i de övre loppen av de utbyggda skånska nationalälvarna – Vindelälven, Pite älv, Kalix- och Torne älvar finns viss (sporadisk) uppvandring av lax in i renskötselområdet. Några av de mindre och kortare norrländska skogsälvarna har också viss laxuppvandring till skogs- och myrlandet. Totalt sätt har laxen endast marginellt intresse som fiskeobjekt, men fortsatt satsning på sportfiske i älvarna samtidigt som fisketrycket på lax i Östersjön minskar kan öka betydelsen lokalt för laxen som ett viktigt fisketurismobjekt, på liknande sätt som i Norge.

Öring

Öringen finns i de flesta vatten inom området, från rena fjällvatten till småbäckar och älvar långt ner i skogs- och myrlandet. Den är det viktigaste objektet för sportfisket, men är också viktig för husbehovs- och yrkesfisket. Öringen är ekologiskt mycket anpassningsbar till olika typer av vatten, men inte lika anpassad till arktiska förhållanden som rödingen. Den saknas av den anledningen och på grund av naturliga vandringshinder i de högst belägna vattensystemen ovan trädgränsen. I skogs- och myrlandet och i de större

sjöarna strax öster om fjällkedjan är öringen mer marginellt förekommande. Den finns där antingen enbart i rinnande vatten eller som fåtalig men storvuxen rovfisk i de stora sjöarna och regleringsmagasinen. Anledningen till dessa begränsningar är främst konkurrensen från röding (i de högst liggande vattnen), sik (i de stora sjöarna) och från sik, gädda, harr och abborre i övriga vatten i skogs- och myrlandet. Denna känslighet mot konkurrens från andra fiskarter gör att öringbestånden fungerar bäst och kan "vårdas" enklast om arten är ensam.

En viktig orsak till öringens utsatthet är det faktum att den är relativt enkel att fånga med nät och sportfiskeredskap. De flesta öringbestånd som finns nära vägar är därför överfiskade, och består oftast av unga och ännu icke könsmogna fiskar. Öringbestånden inom området ger en avkastning (i avsaknad av överfiske) från något hekto till något kilo per hektar och år.

Röding

Den enda arktiska av våra sötvattensfiskar, även om den finns långt ner i Götaland som en rest från ett kallare klimat. Rödingen är som regel konkurrenssvag mot andra fiskarter, och kan normalt bara klara sig tillsammans med andra fiskarter om sjön har stort djup och klart och kallt vatten (t ex Vättern). Den är å andra sidan flexibel, och finns både i sjöar och rinnande vatten inom fjällområdet. Denna flexibilitet beror dels på att rödingen utgör ett artkomplex av flera så kallade syskonarter, dels kan utnyttja olika delar av tillgänglig näring och miljö. Rödingen är mycket viktig både som sportfiskeobjekt och ur husbehovs- och yrkesfiskesynpunkt. I många stora fjällsjöar, t ex Vastenjaure, Virihaure och Sitasjaure där röding är den enda naturliga fiskarten, förekommer yrkesfiske efter den, och det småskaliga husbehovsfisket efter röding i många fjällvatten är ytterst viktigt för fjällsamebyarna. Rödingen är mer knuten till sjöar och överfiskas därför inte lika lätt som öring genom sportfiske, men ett överdimensionerat nätfiske har lätt för att fiska ner rödingen i de mycket lågproduktiva vatten där den förekommer. Rödingbeståndens avkastning inom området varierar från något hekto till något kilo per hektar och år. Generellt avkastar rödingbestånden något mer än öring i sjöar, och omvänt i rinnande vatten.

Sik

De olika sikarterna förekommer i olika kombinationer i de flesta av de stora sjöarna strax nedströms fjällkedjan. De utgör den artgrupp av de kommersiellt intressanta fiskarterna som ger högst produktion (och avkastning) i dessa kalla nordliga vatten. Sikarna är därför mycket betydelsefulla för främst husbehovs- och yrkesfisket, både för samer och annan lokalbefolkning. De fångas nästan uteslutande i nätredskap. En "nackdel" med sikarna är att de konkurrerar mycket framgångsrikt med övriga laxfiskar, så röding och harr har mycket svårt att göra sig gällande i siksjöar. Sikbeståndens avkastning varierar mellan något och några kilo per hektar och år.

Harr

Harren går något längre upp i fjällkedjans vatten än siken. I sjöar finns de ibland tillsammans medan harren dominerar i lugnt rinnande vatten där den ofta förekommer tillsammans med öring. Harren är ett sportfiskeobjekt av rang, och många fiskare som planerar att fånga öring fångar i stället harr. Det saknas dokumentation om harrbeståndens avkastning, men harren är den art av laxfisk som bäst har anpassat sig till kraftverksmagasinen och framför allt området närmast nedströms dammar och turbinutsläpp där det fortfarande finns strömmande vatten.

Gädda

I södra Sverige och längs svenska kusten är gädda en av de viktigaste arterna för såväl sport- som husbehovs- och det småskaliga yrkesfisket. Gäddan är också en av de mest spridda arterna i Sverige. Den är en generalist och den "fulländade" rovfisken. Från norra Norrbottens läns sjöar på tundran och längs hela skogs- och myrlandets sjöar och rinnande vatten utgör gäddan en betydande predator på laxfisken, men den saknas dock i det egentliga fjällområdet. Avkastningen av gädda i fjällvattnen är alltför lite känd, men i likhet med andra rovfiskar ger den låg avkastning.

Abborre

Sveriges mest spridda fiskart är den mest värmekrävande av de som har viss betydelse inom renskötselområdet. Eftersom den finns i de flesta vatten inom skogs- och myrområdet hade den tidigare liksom gäddan betydelse i det lokala självhushållet. Numera har den på sin begränsade storlek förlorat i betydelse och fångas mest på mete eller med spinnfiske av ungdomar eller människor som av tradition fiskat den från barnsben. Abborren fungerar ekologiskt ganska bra tillsammans med både öring och röding, men har en hård konkurrens av sikarna. Avkastningen av abborre torde variera mellan ca 1 och 5 kilo per hektar och år. Variationen bestäms till stor del av vilka andra fiskarter som finns i sjön.

5.5 Jaktens och fiskets påverkan på rödlistade arter

Bara inom fjällområdet finns enligt ArtDatabanken 173 rödlistade arter (såväl växter, ryggradslösa som ryggradsdjur). Inom renskötselområdet finns 7 rödlistade däggdjursarter och 36 rödlistade fågelarter varav 22 på något sätt kan diskuteras i sammanhanget "jakt och fiske". Däremot finns bara en rödlistad fisk, den så kallade storskallelöjan. Den är en sikart som i Sverige endast överlevt i sjön Storvindeln i Västerbottens län. En art rödlistas när tillgänglig kunskap visar att artens överlevnad inte är säker, det betyder inte nödvändigtvis att den är utrotningshotad. Syftet med att rödlista arter är att uppmärksamma alla som i sina olika roller kan påverka situationen för de berörda arterna. Det är därför viktigt när man diskuterar framtida utformning och rättigheter till jakt och fiske att vara medveten om att jakten och fisken påverkar de rödlistade arternas situation. Man bör utforma regelverken så att de inte hindrar en förbättrad situation för de rödlistade arterna.

I samband med utredningen 1996 om småviltjakten och handredskapsfisket (se litteraturlistan) listade ArtDatabanken storlom, smålom, fjällgås, salskrake, havsörn, kungsörn, jaktfalk, pilgrimsfalk, fjällvråk, fjällräv, järv, björn, lodjur och varg som arter som ett urval av arter som är fredade och av olika skäl kan påverkas negativt av jakt- och fiske. De vanligaste negativa faktorerna var risk för störning under häckning eller vid boplats/lya. För kungsörn, havsörn, pilgrimsfalk och jaktfalk angavs konkurrens om födan (främst ripa och tjäder).

Nedan beskrivs kortfattade på vilket sätt jakt och fiske kan ha en negativ påverkan på rödlistade arter (faktorerna är inte rangordnade).

1. *Störning vid häckning/boplats/lyan*
2. *Förväxlingsrisk*
3. *Konkurrens om föda*
4. *Illegal jakt och insamling samt illegalt nätfiske*
5. *Bifångst*

1. *Störning vid häckning/boplats/lyan.* Till de mest störningskänsliga arterna hör de stora rovfågarna jaktfalk, kungsörn och havsörn. De påbörjar samtliga häckningen tidigt under vårvintern. Äggläggningen påbörjas redan i mars/april och häckningsplatserna är besatta dessförinnan. De flesta störningar under vårvintern sker sannolikt av okunskap eftersom många människor inte känner till att dessa arter påbörjar häckningen vid en tidpunkt då fortfarande full vinter råder. Även fåglar som häckar vid sjöar, t ex smålom, storlom, salskrake, sädgås och fjällgås kan störas, framför allt av fiske vid fel tidpunkt, dvs. för tidigt på våren. Störning, exempelvis av jakthund, kan innebära att rävarna lämnar lyorna och förorsakar utebliven eller förstörd föryngring det året. Det finns dessutom risk för att rödräven tar över lyan. I dag är många kända områden för fjällräv undantagna från jakt.

De nya formerna för fiske och småviltsjakt har öppnat för en ny kategori människor i fjällen, människor som inte har samma lokal-kännedom eller kännedom om den känsliga fjällnaturen och arternas störningskänslighet som de människor som traditionellt lever, jagar och fiskar här.

2. *Förväxlingsrisk.* Det finns en risk att jägare förväxlar rödlistade fågelarter med jaktbara arter. Sådan risk finns exempelvis för den rödlistade salskraken vars honor och ungfåglar om hösten är förvillande lika knipor som jakt är tillåten på.

3. *Konkurrens om föda.* Som tidigare nämnts utgör riporna och smågnagarna stommen i fjällens näringskedjor. Jaktfalken är en utpräglad ripspecialist och helt beroende av god tillgång på ripor för sin överlevnad. Kungsörn, fjällvråk, fjällräv och järv är exempel på andra arter som är beroende av ripa, speciellt år när det är ont om smågnagare. Flera forskare uttryckte i utvärderingen 1995 en oro för att en alltför omfattande ripjakt skulle innebära problem för

fjällvärldens rovdjur och rovfåglar som parallellt med människan livnär sig på (och är beroende av) ripa.

4. *Illegal jakt och insamling, samt illegalt nätfiske.* Ett ökande antal människor jagar och fiskar i renskötseområdet, i områden som tidigare var helt otillgängliga eller reserverade för ett mycket litet antal människor. Det öppnar för en ökad faunakriminalitet och tjuvfiske. Renskötseområdet, och inte minst fjällområdet, hyser många sällsynta däggdjur och fåglar som är intressanta som samlarobjekt. Det gäller exempelvis jaktfalk men också havsörn m.fl. arter. De stora rovdjuren är så illa ansedda av en del människor att de är beredda att begå ett grovt jaktbrott för att bli av med dem. En människa på skoter kan lätt komma ikapp och döda de flesta arter, även de ovanliga och rödlistade. Illegalt fiske där nät lämnas kvar i sjöar under längre perioder utgör ett potentiellt hot mot lommar och dykänder. Fjällområdet är så stort att en effektiv övervakning för att motverka faunakriminalitet och illegalt nätfiske i stort sett är omöjlig.

5. *Bifångst.* Den enda fiskart som helt är knuten till renbetesområdet och därmed kan hotas till sin existens p g a ökat fiske är den sk storskallelöjan. Sjön Storvindeln är den enda kända lokalen för denna sikart i Sverige, som i övrigt har sin naturliga utbredning betydligt längre österut inom de arktiska delarna av västra Ryssland. Storskallelöjan har ingen praktisk betydelse för nätfisket i Storvindeln utan fångas som bifångst vid annat fiske. Nuvarande fiske tryck utgör troligen inget hot mot beståndets fortlevnad, men ett ökat nätfiske kan utgöra ett potentiellt hot.

5.6 Hur kan man åstadkomma ett uthålligt nyttjande av vilt och fisk i renskötseområdet?

Styrande dokument

Ett uthålligt nyttjande av naturliga resurser som vilt och fisk förutsätter och kräver enligt Strategidokumentet ”*Caring for the Earth*” (framtagen av UNEP, IUCN och WWF 1991):

- Förmåga att uppskatta de exploaterade resursernas och ekosystemens storlek och produktionsförmåga samt att se till att utnyttjandet håller sig inom dess gränser.

- Att omfattningen av exploateringen tar hänsyn till behovet av de säkerhetsmarginaler som krävs på grund av bristande kunskaper eller osäkerhet om de nyttjande arternas biologi, tillståndet i de ekosystem som arterna är beroende av samt annat nyttjande av (och påverkan på) arter och ekosystem.
- Att i de fall flera arter exploateras samtidigt (som exempelvis i vissa fisken) utnyttjandegraden är uthållig också för de arter som är känsligast för överexploatering.
- Att den sammantagna effekten av olika regleringar vad gäller nyttjandet av en resurs inte överskrider resursernas förmåga att tåla denna exploatering.
- Skydd för de biotoper och ekologiska processer som resursen är beroende av.

För att analysera om ett nyttjande är uthålligt nyttjande krävs enligt samma dokument kunskap om och hänsyn till:

- Resursens status.
- Status hos de ekologiska processer och den biologiska mångfald som resursen är beroende av.
- Nyttjandets effekter på andra förnybara resurser, människors hälsa, livsuppehållande ekologiska processer och biologisk mångfald.
- Social och ekonomisk uthållighet inom den sektor resursen finns (skogsbruk, jordbruk, fiske etc.).

Det statliga miljö kvalitetsmålet för fjällens ekosystem innebär bland annat följande slutmål:

- Fjällens biologiska mångfald bevaras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Rennäring, turism, jakt och fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggande och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv.
- Hotade arter och arter som drabbats av stark tillbakagång har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.
- Lokala bestånd av fisk och andra vattenlevande arter i fjällens sjöar och vattendrag bibehålls.

Dessa mål kan i lika hög grad representera miljökvalitetsmålen för skogs- och myrlandskapet öster om fjällkedjan, med tillägg för de mål som gäller våtmarker och skogslandskap.

Vi har i våra litteraturstudier och diskussioner med forskare, naturvårdare och myndigheter haft skrivningarna ovan som utgångspunkt.

Förslag till åtgärder som kan åstadkomma ett uthålligt nyttjande av vilt och fisk inom renskötselområdet

Nedan följer förslag till åtgärder som om de genomförs kan bidra till att vi på ett säkrare sätt än i dag bedriver uthållig jakt och fiske i renskötselområdet med hänsyn till både de jaktbara och rödlistade arterna.

Förslagen är bland annat en sammanfattning av Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Sametingets rekommendationer i "Utvärderingen av småviltsjakten och handredskapsfisket ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen" som presenterades 1996. Observera att några förslag kan vara åtgärdade, vi har inte haft möjlighet att kontrollera det. *Vi rekommenderar att en uppföljning av utvärderingen görs.* Andra förslag har framkommit under ett möte som Världsnaturfonden WWF anordnade inom ramen för föreliggande utredning om jakt- och fiske i renskötselområdet. I det mötet deltog företrädare för berörda Länsstyrelser miljöavdelningar, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverkets sötvattenslaboratorium, SOF, WWF, Svenska Jägareförbundet, ArtDatabanken, SLU Umeå – vattenbruk, samt Jakt- och Fiskeutredningens utredare, sekreterare och några av dess utsedda experter. Ytterligare några förslag härrör sig från genomgången litteratur – se litteraturlista sist i detta betänkande – samt svaren på en enkät som skickats ut till ett antal vilt- och fiskforskare, organisationer och myndigheter.

Behov av inventering, fångstrapportering, övervakning, forskning och informationsspridning

- En plan för uppföljning av jaktens och fiskets ekologiska konsekvenser bör utarbetas av varje länsstyrelse. Gemensamma övervakningsrutiner och informationsutbyte mellan länsstyrelserna

krävs för att få en övergripande bild av tillgången på vilt och fisk, och hur mycket som beskattas. Dessutom krävs bättre samarbete och informationsutbyte mellan förvaltning, forskning och nyttjare. Ett exempel på där det fungerar i dag är dalripeforskningen som sker i samarbete mellan Länsstyrelsen, forskning och samebyar.

- Populationsdata måste insamlas om aktuella vilt- och fiskarter. För att de ekologiska effekterna ska kunna utvärderas behövs vissa kontrollstationer som inventeras med ett antal års mellanrum samt en kunskapsuppbyggnad kring fjällekosystemet. I regelverket för Natura 2000-områden krävs övervakning och uppföljning av habitat och artsammansättning. Basinventeringar görs nu, och dessa kan delvis ge den typ av information som behövs.
- Faunainventeringarna som gjordes i Norrbottens län ovan odlingsgränsen 1974–1988 och som redovisats av Naturvårdsverket (Björvall & Lindström, 1991), kan utgöra ett värdefullt referensmaterial. Annars är det ont om långsiktiga referensstudier om hur ekosystemet har förändrats fram till nu. På fisksidan finns Fiskeriverkets slutrapport ”Fiskets omfattning och påverkan på fiskbestånd i fjällvatten” (Hammar 2005).
- Sedan småviltsjakten infördes 1993 har länsstyrelsernas resurser gått åt till att bygga upp en administration för detta. Nu först finns möjligheten att följa upp jakt- och fisketrycket och dess påverkan på de populationer som beskattas. Endast Jämtlands län har i dag bra sammanställningar av avskjutningsstatistiken. För fiskuttagen finns dock ingen statistik.
- Regelbunden övervakning är särskilt viktig för de mest jagade arterna (älg, dalripa, fjällripa och tjäder), samt några icke jaktbara arter som kan befaras bli negativt påverkade av upplåtelsesystemet (t ex jaktfalk, havsörn, kungsörn, fjällräv och fjällvråk). På fisksidan gäller det främst röding, öring och harr.
- Svenska Jägareförbundet har avskjutningsstatistik från allt jaktbart vilt förutom fjällripa/dalripa sedan 1939. Årskorts- och dygnskortlösare i fjällområdet är skyldiga att redovisa mängden vilt som skjutits, men 1995 var det en låg andel av framför allt dygnskortlösarna som gjorde så. Endast 30 % av dygnskortlösarna i Norrbottens län fullgjorde sin redovisningsskyldighet.
- Det krävs en förbättrad biologisk kunskapsuppbyggnad för att kunna bedöma hur hårt jakttryck som till exempel fjällripa och andra skoghöns tål för att räcka till både ett långsiktigt hållbart

jaktligt nyttjande och predatorer som t ex jaktfalk. Forskning bör inriktas på de arter och artinteraktioner som både direkt och indirekt berörs av jakt och där särskilt skyddsvärda arter står i fokus.

- Statistikinsamlingen från fisket behöver förbättras. Fångst-rapportering finns i dag endast där yrkesfiske bedrivs. Det be-hövs även för fisketurism. Naturvårdsverket och Fiskeriverket har i sin rapport om fisketurism lagt förslag om återrappor-tering från alla fisketurismentreprenörer.
- Informationen till allmänheten behöver förbättras för att för-klara varför vissa åtgärder behövs samt för att förbättra accep-tansen för fiskevårdande begränsningar.
- Behovet av ny kunskap om vattnen inom renskötseområdet gäller både naturligt fisktomma vatten och sådana som varit isolerade, hyser en fiskart (öring eller röding) och inte utsatts för fiske (i större omfattning). Genetiska analyser av sådana be-stånd är viktiga för att kunna bedöma om fisken är naturligt förekommande (och kanske skyddsvärd) eller resultat av tidi-gare inplantering.
- Vissa fiskarter och fiskpopulationer är sällsynta eller på annat sätt unika och behöver skyddas speciellt genom lokal infor-mation och lokala restriktioner. Det föreligger ett antal förslag till åtgärder och skydd för skyddsvärda fiskbestånd inom hela renskötseområdet.

Jakt- och fisketryck

- Jakt och fisketrycket ska baseras på biologiska grunder och utformas så att de olika arternas långsiktiga fortlevnad inte äventyras. Gällande "bag limit" för ripa (8 ripor/person och dag) är troligen inte en uthållig beskattning. Den är satt mer som en praktisk, etisk regel, inte baserad på biologiska grunder. En korrekt tillämpning av försiktighetsprincipen skulle ge en minskad tilldelning av ripa. Att populationen inte överbeskattas annat än i vissa områden beror på att få jägare utnyttjar hela sin kvot.
- Älgtilldelningen i fjällområdet ligger troligen inte heller på en uthållig nivå, men liksom för ripa utnyttjas inte hela kvoten. Den faktiska avskjutningen är troligen uthållig. Svenska Jägare-förbundet har gett förslag till en ny älgförvaltning som bland

annat innebär förstärkta lokala samråd. Dessutom behöver renskötande samer som har jakt- och fiskerätt ha ett större inflytande i de lokala (kommunvisa) samråden.

- Viltforskare förespråkar att reglering av jaktuttaget ska ske genom reglering av antal jaktdagar/km² eller genom tröskelbeskattning, hellre än genom ”bag limits” som görs i dag.
- Jaktrycket ansågs i utvärderingen av småviltsjakten och handredskapsfisket 1996 vara för stort i vissa områden. Den rekommenderade därför att:
 - Kvotering av jägare måste ske i områden som blivit hårt belastade för att förhindra negativa konsekvenser både när det gäller viltet och annan friluftaktivitet och säkerhet.
 - Kvoteringen bör utföras av länsstyrelsen och bör gälla under hela jaktsäsongen eller del därav och omfatta samtliga jägarkategorier och kortlösare.
 - Urvalskriterierna måste var välgrundade, strikta, begripliga, enhetliga och enkla.
 - Ett riktmärke bör vara att det årliga jaktuttaget av ripa inte överstiger 20 % av populationen vid säsongens jaktstart.
- Det finns synpunkter på att jaktstarten på ripa är för tidig. Många kullar håller fortfarande kontakt med hönan och är beroende av henne vid startpunkten för jakt i Sverige. Norrmän kommer över och jagar ripa i Sverige de två första veckorna i Sverige eftersom jaktstarten för ripa är lagd två veckor senare i Norge.
- Jordbruksverkets föreskrifter bör medge jaktupplåtaren (länsstyrelsen) att ytterligare begränsa jakttiderna under året, där så anses erforderligt med hänsyn till viltet.
- Nätfiske bör kraftigt minskas eller förbjudas generellt i små sjöar och i vatten som nyttjas också av sportfisket.
- Minimimåttet för fångst bör ökas generellt för alla laxfiskarter.
- Fångstuttaget bör maximeras i rinnande vatten och små sjöar där laxfisk utgör målarter.
- Fisket borde bedrivas mer selektivt på redskapssidan. Fler vatten bör reserveras för flugfiske (minskar risken för överfiske generellt), i andra bör endast vinterfiske (pimpel) tillåtas, vilket gynnar rödingbestånden.
- Bifångsterna i allt nätfiske måste minska, t ex av röding och öring i sikfisket. Om detta inte kan ske bör man överväga att begränsa sikfisket.

- Äldre tiders fiskförvaltningsmetoder, där man fiskar hårt i ett vatten ett år och sedan lämnar det helt obefiskat i kanske fem till tio år innan man återkommer, gynnar alla typer av fiske och fiskbestånd om man inte fiskar så hårt att man praktiskt taget utrotar beståndet.
- Vissa strömvatten eller strömvattensträckor bör helt fredas från alla typer av fiske. Detta sker redan på många platser med goda resultat uppströms och nedströms och metoden bör utvecklas vidare.
- Minimivattenföringen måste ökas vid ny- och omprövning av alla kraftverksdomar där detta är möjligt. Varje ökning är av godo för att återetablera viss fiskfauna i de nu ibland helt torrlagda älvfåror.

Skyddade områden

- I nationalparkerna är det normalt enbart samebymedlemmar som har rätt till jakt och fiske. I andra skyddade områden, exempelvis naturreservat, är småviltsjakt och fiske vanligtvis tillåtet. Syftet med naturreservatet avgör om jakt och fiske är tillåtet eller inte.
- Naturvårdare förespråkar en begränsning av jakt och fiske i skyddade områden, t ex att endast orsbor får bedriva jakt och fiske men inte jakt- och fiskegäster. Då undviks ett alltför hårt tryck på olika delar av faunan, dessutom har jaktgästerna sämre lokal kunskap om de särskilda naturkvalitéer som ryms i de skyddade områdena. Detta kan lösas antingen genom skärpning av reservatsbestämmelserna (besvärligt och tidsödande) eller hellre genom att ge länsstyrelsen möjlighet att vid tillämpningen av upplåtelseystemet undanta naturskyddade områden.
- Länsstyrelserna bör se över korttidsupplåtelseerna av jakt och fiske i alla naturskyddade områden. Om upplåtelseystemet står i konflikt med syftet för reservatet ska upplåtelsen förbjudas eller begränsas.
- Man kan inte avlysa ett mindre område kring ett bo eller lya, eftersom boplatsen då utpekats för illasinnade människor. Därför måste häckningslokaler eller andra skyddsvärda områden ingå i ett större naturskyddat område.
- Skydda juridiskt, men framför allt genom information och ökad bevakning, de naturligt fisktomma vattnen inom fjällområdet.

De utgör bl.a. hemvist för sällsynta kräftdjursarter som i sin tur utgör föda för vissa fågelarter (t ex alfågel). Ett förslag till åtgärder för att skydda och restaurera naturligt fisktomma sjöar och vattendrag i fjällområdet har presenterats för Fiskeriverket och Naturvårdsverket.

- Om de ovan uppräknade åtgärderna genomförs finns bara små behov av specifikt skyddade vatten, och endast inom fjällområdet. Ett sådant exempel är St. Rensjön i Jämtland, som utgör en utmärkt referens för ett stort vatten med goda öring- och rödingbestånd. Ett antal vatten är alltså lämpliga som genbanks- och naturreservatsobjekt trots att visst fiske ibland kan tillåtas.

Arter

- Det finns förväxlingsrisk mellan jaktbara och fredade arter, varav några är ytterst sällsynta, till exempel knipa/salskrake. Risken är störst bland de utländska jaktturisterna.
- Utländska jaktgäster bör alltid följas av en kunnig och omdömesgill jaktguide för att undvika felskjutningar och ett för högt uttag.
- En differentiering beträffande tillåtet artutbud för jakt kan övervägas regionalt när det gäller långtidsupplåtelse och korttidsjakt. Jaktgäster som löser dagskort bör endast tillåtas jaga lätt identifierbara arter som dalripa, fjällripa, tjäder, orre, järpe, hare och rödräv.
- Jordbruksverkets föreskrifter ger länsstyrelsen möjlighet att begränsa vilka arter som är tillåtna för jakt. Den möjligheten måste nyttjas i större grad än vad som hittills varit fallet.
- Det finns motstridiga uppgifter om hur pass mycket jakten på ripa påverkar jaktfalken. Jämförande studier av jaktfalksförekomst inom Nationalparksblocket och områden söder om Abisko visar större tätheter av jaktfalk i områden där jakt på ripa inte är tillåten. Det kan finnas andra förklaringar än ripjakten till detta (som nämnts tidigare så kan man även hysa vissa farhågor för effekten av skydds jakt på korp året runt), men habitaterna är likartade.
- Inplantering av fisk i naturligt fisktomma fjällvatten, öring i rödingvatten, röding i öringvatten och av sik i både öring- och

rödingvatten bör förbjudas. Fiskare behöver informeras om de negativa effekterna av sådana inplanteringar!

- Utsättning av exotiska arter och stammar (av laxfisk) måste upphöra. En konstgjord höjning av fiskavkastningen som dels är baserad på utsättningar utan hänsyn till den naturliga produktionen och dels kan medföra spridning av främmande fiskarter och stammar är per definition inte uthållig!

Referensområden

- Det är viktigt att uppmärksamma behovet av referensområden för forskning och miljöövervakning där jakt och fiske inte förekommer. Referensområden ger möjlighet att mäta förändring.
- En svårighet med referensområden är att de för många arter, t.ex. älg, måste vara stora.
- Behovet av referensområden med oreglerade och obeskattade sjöar är mycket stort av vetenskapliga och fiskevårdsmässiga skäl, men även som genbanker för framtida frågeställningar.
- Möjligheten att avsätta referensområden i fjällområdet bör utredas.

Finansiering

- Det behövs ökade resurser till övervakning av bestånden av jaktbart och rödlistat vilt. 1/3 av jakt- och fiskekortsförsäljningen går till länsstyrelsen, vilket ska täcka kostnader för främst tillsyn och bevakning, men även till administration av försäljningen, information, kartor etc. Viss kostnad för Länsstyrelsens personal kan tas från annat håll. Medlen räcker i dag inte till den övervakning som behövs.
- En ökad viltövervakning bör kunna finansieras med hjälp av medel avsatta för miljöövervakning och från Viltvårdsfonden.
- Viltforskningsmedel ska kunna användas för en fördjupad kunskap om nyckelarter i renkötselområdet och de interaktioner och beroenden som finns mellan såväl jaktbara arter som mellan jaktbara och rödlistade arter.
- Mer av de statliga fiskevårdsmedlen ska kunna användas för att förbättra statistikinsamlingen från fisket.

- Endast ett fåtal av åtgärdsförslagen för fisk ovan medför behov av mer statliga medel. Däremot behövs en skärpning av fiskelagstiftningen på flera punkter.

5.7 Förslag till litteratur

- Aho, T., E. Degerman och D. Valentinsson 2004. Fiskresursens storlek, kvalitet och nyttjande, PM 29 s.
- Bjärvall, A. och D. Lindström 1991. Vinterns däggdjur och fåglar i fjällvärlden – en 10-årig skoterinventering i Norrbotten ovan odlingsgränsen. Naturvårdsverket Rapport 3919. ISBN 91-620-3919-9. 121 s.
- Caughley, G. & Sinclair A.R.E. 1994. Wildlife harvesting (s. 279–290). Wildlife Ecology and Management. Blackwell Science, Massachusetts, U.S.A. ISBN 0-86542-144-7.
- Ekman, S. 1922. Djurvärldens utbredningshistoria på Skandinaviska halvön. Bonniers, Stockholm, 614 s.
- Ericsson, G., T. Eriksson, T. Laitila, C. Sandström, T. Willebrand och G. Öhlund 2005. Delrapport om jakt och fiske – omfattning, betydelse och förvaltning. FjällMistra-rapport nr. 14: 52 s.
- Filipsson, O. 1994. Nya fiskbestånd genom inplanteringar eller spridning av fisk. Information från Sötvattenslaboratoriet, Drottningholm 2:1–65.
- Filipsson, O. 2003. Begränsat fiske gav större fiskar i en fjällsjö. Finfo (Fiskeriverket informerar) 7:24 s.
- Fiskeriverket 2004. Fiskets omfattning och påverkan på fiskbestånden i fjällvatten. Delrapport, MS 40 s.
- Freese, C.H. 2000. For WWF Canada and WWF International Arctic Programme. The Consumptive Use of Wild Species in the Arctic: Challenges and Opportunities for Ecological Sustainability. 145 s.
- Hammar, J. 2002. Förslag till åtgärdsprogram för skydd och bevarande av naturligt fisktomma sjöar och vattendrag i fjällregionen. Fiskeriverket och Naturvårdsverket. MS 57 s.
- Hammar, J. 2002. The Subarctic Cap of Europe: The Fennoscandian Alpine, Tundra and Taiga Ecoregion. Report to WWF International. MS 139 s.
- Hammar, J. 2005. Fiskets omfattning och påverkan på fiskbestånd i fjällvatten: Biologiska förutsättningar och strategier för ett uthålligt nyttjande. Fiskeriverket. MS 104 s.
- Hörnell-Willebrand, M. 2005. Temporal and Spatial Dynamics of Willow Grouse *Lagopus lagopus*, Doctoral Thesis 2005:53, Faculty of Forest Sciences, SLU Umeå. s 26–27.

- IUCN, UNEP, WWF 1991. Caring for the Earth – A Strategy for Sustainable Living. s 27–42.
- Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Sametinget 1996. Utvärderingen av småviltjakten och handredskapsfisket ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. ISBN 0282-7298, 140 s.
- Lande, R., S. Engen och R-E. Saether 2003. Stochastic population dynamics in ecology and conservation. Oxford Univ Press. Kap 6. Sustainable harvesting. s 119–137.
- Nyman, L. 1978. Avkastningspotentialen av konsumtionsfisk i svenska sjöar mot bakgrund av olika nyttjandeformer. Information från Sötvattenslaboratoriet, Drottningholm 11, 20 s.
- SOF:s handlingsprogram för fågelskydd 2003. ISBN 91-88124-25-8. 64 s.
- Miljödepartementet 2001. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, M 2001.10. 72 s.
- Svärdson, G. och O. Filipsson 1999. Åtgärdsprogram för bevarande av storskallelöja (*Coregonus peled*). Fiskeriverket och Naturvårdsverket ISSN 1403-5197, 14 s.
- www.artdatabanken.se (om rödlistade arter)
- www.jagareforbundet.se (om jakttider, jaktstatistik etc)

Kommittédirektiv



Några jakt- och fiskefrågor i renskötselområdet

Dir.
2003:45

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att

- så långt det är möjligt klarlägga grunderna för och omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen,

- utvärdera hur bestämmelserna om den s.k. dubbelregistreringen av älgjaksområden inom lappmarkerna och på renbetesfjällen tillämpats och vid behov föreslå ändringar som är ägnade att medföra att olika jägargrupperns möjligheter att bedriva älgjakt kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag och som främjar säkerhet och samverkan när det gäller älgjakten,

- överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att samarbetet om jakten och fisket mellan markägare, samebymedlemmar och nyttjanderättshavare skall kunna förbättras,

- analysera vilka hinder som kan behöva undanröjas för att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall kunna omfattas av lagstiftningen om viltvårdsområden och fiskevårdsområden samt överväga behovet av åtgärder som även i övrigt kan underlätta en samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet.

Bakgrund

Jakt och fiske är en av människans äldsta kulturyttringar. Det finns ca 300 000 jägare i Sverige. Cirka 2,3 miljoner människor fiskar årligen i Sverige någon gång under sin fritid. För åtskilliga människor, särskilt på landsbygden, är jakt och fiske en väsentlig del av livskvaliteten. Möjligheterna att vistas i naturen och att i samband därmed jaga och fiska är för många en viktig faktor vid val av bostadsort.

För dagens landsbygdsbor är jakten och fisket fortfarande en viktig och integrerad del av tillvaron. Rätten att jaga och fiska har stor betydelse för många som är bosatta inom renskötselområdet. I synnerhet gäller detta älgjakten, som utgör ett viktigt bidrag till försörjningen för såväl renägare som andra glesbygdsbor. I renskötselområdet är några personer, både renägare och annan lokalbefolkning, helt eller delvis beroende av fisket för sin försörjning. För de renägande samerna ingår jakten och fisket tillsammans med renskötelsen som en naturlig del i det traditionella bruket av marken. Jakten och fisket har också betydelse för turistnäringen i området.

Viltet skall enligt 4 § jaktlagen (1987:259) vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet och främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Denna grundläggande föreskrift om viltvården skall beaktas även vad gäller jakten i renskötselområdet.

Uppdraget

Jakt- och fiskerättsliga förhållanden inom renskötselområdet

Inom delar av renskötselområdet gäller speciella jakt- och fiskerättsliga förhållanden. Det finns nämligen en dubbel jakt- och fiskerätt på utmark inom renbetesfjällen och lappmarkerna under den tid renskötsel är tillåten där. Fastighetsägaren har enligt 10 § första stycket jaktlagen (1987:259) jakträtten på den mark som hör till fastigheten och enligt 9 § fiskelagen (1993:787) tillhör fisket i enskilt vatten fastighetsägaren. Därutöver har medlem i sameby enligt 25 § rennäringslagen (1971:437) rätt att jaga och fiska på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna, när renskötsel är tillåten där. Samebymedlems rätt till jakt och fiske ingår i renskötselrätten. Medlem i sameby har rätt att jaga och fiska både på statlig och privat mark. Jakten och fisket får bedrivas både för egen konsumtion och för avsalu. Medlem i sameby har enligt paragrafens andra stycke dessutom rätt att jaga och fiska för husbehov, när han tillfälligt uppehåller sig inom annan samebys betesområde, om han vistas där med anledning av renarnas skötsel.

Sameby eller medlem i sameby får inte upplåta rättigheter som ingår i renskötselrätten. Sameby får dock upplåta rätt att jaga och fiska till husbehov till den som varit medlem i byn. På den statligt

ägda marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen upplåter länsstyrelsen rätt till bl.a. jakt och fiske. Den 1 juli 1993 infördes särskilda regler för upplåtelse av rätt till småviltjakt och handredskapsfiske. Enligt 3 § rennäringsförordningen (1993:384) skall nämligen rätt till småviltjakt och handredskapsfiske upplåtas till den som är bosatt i Sverige om det inte uppkommer olägenhet av någon betydelse för rennäringen och jakten eller fisket inte inverkar menligt på miljön, turismen eller andra intressen. När det gäller jakt och fiske i övrigt på den statliga marken, får länsstyrelsen under vissa villkor upplåta sådan rätt, men har ingen skyldighet att göra det. När det gäller privat mark finns inga särskilda bestämmelser om upplåtelse av jakt och fiske där.

Det finns i lagstiftningen inga bestämmelser som anger hur samebymedlemmarnas rätt att jaga och fiska förhåller sig till markägarens jakt- och fiskerätt eller hur rättigheterna skall utövas där det råder dubbel jakt- och fiskerätt. I betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) föreslås att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark de traditionellt innehar klarläggs. Rennäringspolitiska kommittén konstaterar i betänkandet En ny rennäringspolitik (SOU 2001:101) att de oklarheter som finns om jakt- och fiskerätten inom renskötseområdet har lett till olika uppfattningar om hur regler om rätt till jakt och fiske skall tolkas och tillämpas. I betänkandet finns en redogörelse för bakgrunden till nuvarande bestämmelser. Kommittén föreslår i betänkandet att en särskild utredare skall tillsättas med uppdrag att så långt det är möjligt klarlägga hur omfattande samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske är inom olika delar av renskötseområdet. Särskild uppmärksamhet skall enligt betänkandet ägnas åt förhållandena inom den mark som i 1886 års renbeteslag betecknades som avsatt för samernas bruk.

Rennäringspolitiska kommittén föreslår i betänkandet En ny rennäringspolitik att en sameby skall kunna bedriva den näringsverksamhet byn önskar med renskötserätten som grund. För att detta skall vara möjligt måste enligt betänkandet förbudet i 31 § rennäringslagen mot att upplåta rättigheter som ingår i renskötserätten, däribland rätten till jakt och fiske, tas bort. Enligt betänkandet kan en sådan förändring inte genomföras innan omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt klarlagts. Annars uppstår nya oklarheter när samebymedlemmarna skall förfoga över jakt- och fiskerätten genom att exempelvis i sin näringsverksamhet upplåta den till utomstående.

Även i betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige framförs motsvarande synpunkter.

Den särskilde utredaren skall så långt det är möjligt klarlägga hur omfattande samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske är inom lappmarkerna och renbetesfjällen.

Jakten efter älg

Även om det inte finns bestämmelser om omfattningen av jakt- och fiskerätten inom lappmarkerna och renbetesfjällen, finns det dock vissa rekommendationer och ett domstolsavgörande när det gäller fördelningen av de älgar som får fällas inom ett område. Jakt efter älg som avser annat än kalv får enligt 33 § jaktlagen (1987:259) endast ske efter licens av länsstyrelsen och inom ett av länsstyrelsen registrerat licensområde. Föredragande statsrådet konstaterade i prop. 1986/87:58 Om jaktlag, m.m. att licensjakten efter älg inom renskötselområdena bör anpassas till de rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen.

Det förhållandet att varken samerna, nyttjanderättshavarna eller de privata markägarna har en oinskränkt jakträtt inom sina respektive jaktområden innebär enligt propositionen särskilda problem vid en övergång till enbart licensjakt.

I förarbetena till jaktlagen föreslås att hela året-runt-marken i en sameby bör registreras som licensområde för älgjakt. Inom detta större licensområde registreras särskilda licensområden omfattande de privata markägarnas mark. Följden blir s.k. dubbelregistrering av licensområden för älgjakt för samebyar och privata markägare inom samebyarnas året-runt-marker.

När det gäller älgutdelningen inom de dubbelregistrerade områdena anges att varken samebyar eller privata markägare, till följd av att det finns dubbel jakträtt, kan påräkna lika stor utdelning av älg som om de varit ensamma jakträttshavare i sina licensområden. Hur stor utdelning som är motiverad mot bakgrund av omfattningen av samebyarnas, respektive markägarnas jakträtt, klargörs inte. Det anges att länsstyrelsen är hänvisad till en skälighetsbedömning. De faktorer som bör vägas in i skälighetsbedömningen är, enligt förarbetena, bl.a. jaktens totala omfattning inom betesområdet och antalet medlemmar i samebyn.

I förarbetena kommenteras också hur jakten bör bedrivas inom dubbelregistrerade områden. En lösning anges vara att göra en geo-

grafisk uppdelning av marken så att samebymedlemmar och markägare inte jagar på samma mark. En annan kan vara att dela upp jakten i olika jakttider.

I 1987 års proposition lades således vissa, ganska detaljerade, principer fast för hur älgjakten borde bedrivas inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Länsrätten i Norrbottens län har i en dom nyligen slagit fast att samebymedlemmarna skall få fälla hälften av de älgar som totalt får fällas inom samebyns betesområde.

Riktlinjerna om dubbelregistrering av älgjaktsområden har nu tillämpats i närmare femton år. Det har förts fram kritik och olika synpunkter på systemet med dubbelregistrering. Riktlinjerna har, inte minst av de privata markägarna, kritiserats för att försvåra jakten. Den särskilde utredaren skall utvärdera hur älgjakten bedrivits inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Vid behov skall utredaren föreslå ändringar som medför att de olika jägargruppernas möjligheter att bedriva älgjakt kan tillgodoses på ett bättre sätt. Utredaren skall vidare överväga om det behövs åtgärder för att främja säkerhet och samverkan när det gäller älgjakten. Förslagen skall bygga på de principer som ligger till grund för den produktionsanpassade älgjakten.

Bättre samarbete om jakten och fisket

De privata markägarna har rätt att jaga och fiska på sin mark samt upplåta jakt- och fiskerätt utan samråd med berörd sameby. Det finns således ingen skyldighet för markägare, jaktarrendator och samebymedlem att informera varandra om var och när jakt sker inom de privat ägda markerna där det föreligger en dubbel jakträtt. Inom den statliga marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen upplåter länsstyrelsen rätt till jakt och fiske. Genom sina återförsäljare av jaktkort för småviltjakt kan länsstyrelsen informera jägarna om var samebymedlemmarna bedriver verksamhet som kan påverkas av jakten.

Rennäringspolitiska kommittén föreslår att åtgärder bör vidtas för att åstadkomma ömsesidig hänsyn och ökad säkerhet i de områden där både samebymedlemmar och privata markägare har jakt- och fiskerätt. Inte minst för att förbättra jaktsäkerheten är det angeläget att utredaren överväger vilka möjligheter det finns att åstadkomma ett bättre samarbete lokalt mellan samtliga som har rätt att jaga och fiska. Även av viltvårds- och fiskevårdsskäl är det angeläget att ett

bättre samarbete kan komma till stånd mellan dem som har jakt- och fiskerätt inom renskötselområdet. Utredaren skall därför överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att samarbetet om jakten och fisket mellan markägare, samebymedlemmar och nyttjanderättshavare skall kunna förbättras.

Samförvaltning av jakt och fiske

En samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna kan ske genom bildande av viltvårdsområden och fiskevårdsområden. Syftet med ett viltvårdsområde är enligt 1 § lagen (2000:592) om viltvårdsområden att främja viltvården genom en samordning av jakten och åtgärder till skydd och stöd för viltet. Enligt 1 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden är syftet med ett fiskevårdsområde att samordna fiskets bedrivande och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. Viltvårds- och fiskevårdsområden får inte omfatta kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som står under statens omedelbara disposition.

I betänkandet Jaktens villkor (SOU 1997:91) föreslogs att viltvårdsområden skulle kunna bildas även ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen om det fanns behov av sådana områden. Utredningen fann inget skäl till att den marken skall undantas från jaktlig samordning. Inom ett sådant viltvårdsområde skulle dock enligt utredningen inte få fattas beslut som inskränker samernas lagstadgade rätt till jakt. Vid remissbehandlingen var flera remissinstanser negativa till förslaget. Regeringen konstaterade i prop. 1999/2000:73 om jaktens villkor att utredningen med sitt förslag har sökt skapa förutsättningar för bildande av viltvårdsområden på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Det framstår emellertid enligt propositionen som i hög grad tveksamt om det utan vidare går att förena de rättigheter samerna är tillförsäkrade med de föreslagna bestämmelserna för viltvårdsområden. Ett bland flera problem som måste lösas är enligt propositionen hur de särskilda upplåtelsereglerna för dessa marker skall förenas med den förvaltning som förutsätts ske inom ett viltvårdsområde. I propositionen hänvisas till att utredningen om ILO:s konvention nr 169 i betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige föreslagit att omfattningen av samernas rätt till jakt på statlig och privat mark utreds och att Rennäringspolitiska kommittén kommer att ta upp frågan om förhållandet mellan rennäringen och andra areella näringar. De nuvarande bestämmelserna

i det här hänseendet i lagen om jaktvårdsområden borde enligt propositionen få sin motsvarighet i en ny lag om viltvårdsområden i avvaktan på ställningstagande till förslagen i det nämnda betänkandet och Rennäringspolitiska kommitténs fortsatta utredning.

Det är enligt Rennäringspolitiska kommitténs betänkande En ny rennäringspolitik angeläget att samebyarna så snart som möjligt får delta i förvaltningen av vilt- och fiskeresurserna inom de områden där samebymedlemmarna har rätt att jaga och fiska. Det bör övervägas om de regler som finns om viltvårdsområden och fiskevårdsområden kan anpassas och utvidgas till att omfatta en samförvaltning av viltvården och fiskevården mellan dem som har jakt- och fiskerätt inom renskötseområdet. Om privata markägare så önskar bör det enligt betänkandet skapas möjligheter för dem att pröva samförvaltning av vilt- och fiskeresurserna inom viltvårds- och fiskevårdsområdesföreningar där både samebymedlemmar och markägare kan ingå.

Utredaren skall mot den nu angivna bakgrunden analysera vilka ytterligare hinder som kan behöva undanröjas för att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall kunna omfattas av lagstiftningen om viltvårdsområden och fiskevårdsområden. Utredaren skall även överväga behovet av andra former som underlättar en samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna inom renskötseområdet.

Utredningsarbetet

Utredaren skall under arbetets gång samråda med Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, berörda länsstyrelser samt renägarnas, markägarnas, jägarnas och fiskarnas organisationer.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2005.

(Jordbruksdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknýtningssärenden. UD.
15. Familjeäterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.

38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk- rätt och miljö. Jo.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitiken lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Det blågula glashuset.

– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Ny reglering av offentliga uppköps-
erbjudanden. [58]

Sverige inifrån.

Röster om etnisk diskriminering. [69]

Polisens behov av stöd i samband med
terrorismbekämpning. [70]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytnings-
ärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för
tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU.
[49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-
säkerhetspolitik. [42]

Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Informations säkerhetspolitik.

Organisatoriska konsekvenser. [71]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid.
[25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd
och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och
Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Registerkontroll av personal vid hem
för vård eller boende som tar emot barn
eller unga. [65]

Reformerad föräldraförsäkring.

Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor.
[73]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
[7]

Reformerat system för insättnings-
garantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt
fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som
förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]
Regionala stimulansåtgärder inom skatte-området. [68]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]
Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygds-utveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-hantering. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]

Nytt djurhålsregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
Fiskevårdens finansiering. [76]
Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. [79]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljö-organisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]
Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. [77]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivs-tjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]
Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]